

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14551-03-17 בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ואח' [REDACTED]

לפני כב' השופטת עפרה ורבנר

העותרת: בע"מ [REDACTED]

ע"י ב"כ עו"ד [REDACTED] ואח'

נגד

המשיבות:

1. הועדה המקומית לתכנון ולבניה [REDACTED]

2. מועצה אזורית [REDACTED]

ע"י ב"כ עו"ד מיכאל עצמון ואח'

3. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, [REDACTED] (נחקק)

4. החברה [REDACTED] בע"מ

5. [REDACTED]

ע"י ב"כ עו"ד [REDACTED] ואח'

חקיקה שאזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 28, א61, א61(ב), א61(ב1), 64, 121, 122, 123, 124, בפרק ג'

מיני-רציו:

* בימ"ש דחה עתירה להורות למשיבות 1 ו-2 להפעיל את סמכותן וליזום, או להצטרף כמגישות, לתכנית "איחוד וחלוקה" הנדרשת לפי תכנית חכ/236 "אזור מלונאות ונופש ליד הגולף בקיסריה". נפסק כי, לא ניתן לקבוע כי ההחלטה שלא ליזום תכנית "איחוד וחלוקה" בלתי סבירה באופן קיצוני, שיש בה כדי להביא את בימ"ש להתערב בה ולהורות על הכנתה כעת.

* תכנון ובנייה – תכניות – הסמכות להתקנתן

* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – שיקוליהן

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

* תכנון ובנייה – תכניות – פירושן

* תכנון ובנייה – תכניות – זכאות

העותרת ומשיבה 5 הן בעלות הזכויות במקרקעין הכלולים ב"מתחם א" שנוצר מכוח תכנית מתאר חכ/236 "אזור מלונאות ונופש ליד הגולף בקיסריה" (להלן: התכנית). העותרת מעוניינת לממש זכויותיה במקרקעין, אולם אינה יכולה לעשות כן בהעדר תכנית ל"איחוד וחלוקה" הנדרשת על מנת שניתן יהא להוציא היתרי בנייה לגבי המקרקעין בהתאם לתכנית. בעתירה מבוקש להורות למשיבה 1 או למשיבות 1 ו-2 להפעיל את סמכותן ולייזום או להצטרף כמגישות לתכנית "איחוד וחלוקה" הנדרשת לפי סעיף 16 לתכנית.

בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את העתירה ופסק כי:

סעיף 16 לתכנית קובע כי החברה לפיתוח קיסריה או החברה שתבנה את הבניינים, הן אלה שיכולות להגיש תכנית איחוד וחלוקה, והוא אינו כולל הוראה המחייבת את הרשות המנהלית להגיש תכנית כזו. מהתכנית עולה כי, יוזמת התכנית הייתה החברה לפיתוח קיסריה וכי הבעלות על המקרקעין הרלוונטיים עליהם חלה התכנית, הייתה בעת שהוגשה התכנית, בידי קרן קיסריה וחברה נוספת. מדובר בתכנית שהינה יוזמה פרטית ואינה יוזמה של רשות ציבורית, ומטרתה חיזוק אזור הגולף והוספת שימושים של מלונאות ונופש ושינוי יעוד של אזור מגורים. אין מדובר בתכנית שמפרטת מטרות חברתיות שעניינן תרומה לכלל הציבור. נוכח מטרת התכנית, לא קיימת במסגרתה התחייבות של משיבה 1 לייזום תכנית איחוד וחלוקה. לאור האמור, התכנית אינה מפרטת בהוראותיה חבות למשיבה 1 יוזם תכנית איחוד וחלוקה.

סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה המקומית או לרשות המקומית כתחום מרחבה, סמכות שברשות להכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, כפי שהוא מקנה סמכות כזו גם למשרד ממשלתי, לבעל קרקע או למי שיש לו עניין בקרקע. לא נמצאה הוראה המהווה סמכות שבחובה החלה על משיבה 1 ומחייבת אותה לייזום תכנית "איחוד וחלוקה", במקום יזם פרטי. העותרת טענה כי יש לראות את הסמכות המנוסחת כסמכות רשות, כסמכות חובה, דהיינו, כי מחובת המשיבה 1 לפעול לקידום הבנייה במקרקעין ולייזום תכנית איחוד וחלוקה. על רשות מנהלית המסרבת לעשות שימוש בסמכותה, גם אם מדובר בסמכות שברשות, מוטל הנטל לנמק את הסיבות לסירובה ולהראות כי הסירוב סביר ולא שרירותי. ככל שמדובר בסירוב בלתי סביר, שרירותי או מפלה, יש מקום להתערב בהחלטותיה. בנוסף, על רשות מנהלית מוטלת חובת ההגינות ועליה לפעול במהירות ראויה ובלוח זמנים סביר לקידום אותם עניינים שבסמכותה, תוך התחשבות בנסיבות ובמשאבים העומדים לרשותה. בענייננו, משיבות 1-2 בחרו בסדרי עדיפויות של קידום תכניות שיש בהן אינטרס לכלל הציבור, בעוד שתכנית "איחוד וחלוקה" בקשר לתכנית, מטרתה קידום האינטרס הכלכלי של בעלי המקרקעין. אין להטיל על הרשות אחריות להכנת תכנית איחוד וחלוקה, כאשר מוטלות עליה חובות אחרות וקידום פרויקטים לטובת כלל הציבור, כפי שעשתה. מדובר בסדר עדיפות ראוי ונכון, ובוודאי בסדר עדיפות שלא ניתן לומר שהוא בלתי סביר.

בנוסף, קידום התכנית כרוך בהקצאת משאבים מטעמן, גם אם העותרת תישא בחלק מהעלויות הכרוכות בכך; חובות הרשות, ובוודאי כשמדובר בעניינים שהם בגדר "סמכות שברשות", כפופות למסגרת התקציב והמשאבים העומדים לרשותה ועליה לפעול בהתאם לסדר עדיפויות סביר ומושכל אותו היא קובעת; הלכה היא כי בימ"ש אינו מחליף את שיקול דעת הרשות המנהלית בשיקול דעתו. נימוקי משיבות 1 ו-2 סבירים, מה גם שהתכנית קובעת מי הם הגורמים האמורים להגיש תכנית לחלוקה השטח; העותרת ידעה בעת רכישת המקרקעין כי התכנית, שמעמדה כחיקוק, קובעת מי הם הגופים היכולים להגיש תכנית חלוקה וכי היא אינה יכולה להגישה; בנסיבות העניין לא נמצא כי נפגע אינטרס ההסתמכות של העותרת או כי הוטעתה; הגשת העתירה לוקה בשיהוי בלתי מוסבר ובאי מיצוי הליכים.

פסק דין

1. העותרת ו" – המשיבה 5 [להלן: "] הינן בעלות הזכויות במקרקעין הכלולים ב"מתחם א" שנוצר מכוח תכנית מתאר חכ/236 "אזור מלונאות ונופש ליד הגולף בקיסריה" [להלן: "תכנית חכ/236"].

העותרת הינה בעלת זכויות במקרקעין הידועים כחלקה 5 בגוש 10627 בקיסריה ורכשה מקרקעין אלה בשנת 2014. העותרת מעוניינת לממש זכויותיה במקרקעין, אולם אינה יכולה לעשות כן, בהעדר תכנית ל"איחוד וחלוקה" הנדרשת על מנת שניתן יהא להוציא היתרי בנייה לגבי המקרקעין הרלוונטיים, זאת בהתאם לתכנית המתאר חכ/236 שהינה תכנית שאושרה בשנת 1991.

2. בעתירתה מבקשת העותרת להורות לוועדה המקומית – המשיבה 1 או למשיבות 1 ו-2, להפעיל את סמכותן ולייזום או להצטרף כמגישות לתכנית "איחוד וחלוקה" הנדרשת בהתאם לסעיף 16 לתכנית חכ/236.

העותרת הדגישה כי היא מוכנה לשאת בכל העלויות הנדרשות על מנת להגיש תכנית איחוד וחלוקה כנדרש, אולם נקודת המוצא שלה, כמו גם של המשיבות, הינה, שהעותרת אינה יכולה לייזום תכנית איחוד וחלוקה לאור הוראות סעיף 61א לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965, מאחר והעותרת אינה כלולה בהגדרת "מי שיש לו ענין בקרקע" שכן אינה מחזיקה ב- 75% מהמקרקעין הכלולים בתכנית חכ/236, ואף אינה בגדר "בעל הקרקע" לגבי כלל המקרקעין עליהם חלה התכנית. [זכות הבעלות צריכה להשתרע על כל חטיבת הקרקע הכלולה בתכנית, אולם אין צורך שזכות בעלות זו תהא בלעדית של מגיש התכנית, והוא יכול להיות בעלים במשותף, כאשר המדובר בבעלות במושע על כל חטיבת הקרקע הכלולה בתכנית].

מאחר והמדובר בעתירה מנהלית, לא התבקש סעד בהתייחס למשיבות 4 ו-5 ואלה צורפו כבעלות עניין, שכן " הינה בעלת הזכויות במרבית השטחים הכלולים בתכנית חכ/236, ו" – המשיבה 4, הינה הזרוע הביצועית של קרן קיסריה, אשר יזמה את התכנית חכ/236, והיא אף הגוף האמור להגיש תכנית "איחוד וחלוקה", המהווה תנאי להוצאת היתרי בנייה בהתאם לתכנית חכ/236.

" הינה חברה פרטית המוחזקת בחלקים שווים על ידי מדינת ישראל ובית רוטשילד, והינה בעלת זכות החכירה לדורות בשטחי מקרקעין בתחום היישוב קיסריה.

החברה לפיתוח קיסריה, הינה חברה בבעלותה המלאה של קרן קיסריה.

3. המקרקעין אותם רכשה העותרת היו בעבר בבעלותה של חברת "בנ"מ", אשר הייתה חברה פרטית בבעלות "בנ"מ" ואשר מכרה בשנת 1998 את זכויותיה במקרקעין לחברת "בנ"מ".

חברת "בנ"מ" ניסתה לשנות את ייעוד המקרקעין ממלונאות ונופש למגורים, אולם ניסיונה לא צלח.

בשנת 2009, מכרה חברת "בנ"מ" את המקרקעין לחברת "בנ"מ" אשר ניסתה לקדם פרויקט מלונאי ב"מתחם א" במקרקעין עליהם חלה התכנית חכ/236, אולם ניסיונה לא צלח.

העותרת נרשמה כבעלים של המקרקעין הרלבנטיים בתאריך 17.8.14, לאחר שהמקרקעין הרלבנטיים נמכרו במסגרת הליך כינוס נכסים של חברת "בנ"מ".

4. את התכנית חכ/236 ייזמו חברת "בנ"מ" ו"בנ"מ" באמצעות ה"חברה", על מנת להתאים את ייעוד המקרקעין הכלולים בתכנית לשימוש עיקרי של מלונאות ונופש. התכנית חכ/236 מתייחסת לשני מתחמים, לשטח ציבורי פתוח ולדרכים וחלה על שטח כולל של כ- 113 דונם. במסגרת התכנית חכ/236 חולקו השטחים עליהם חלה התכנית לשני מתחמים:

במתחם א' בתכנית - כלול חלק מחלקה 5 בגוש 10620 וכן חלק מחלקה 2 בגוש 10627 שמצויה בבעלות "קרן קיסריה". מתחם א' הינו החלק הדרומי במקרקעין עליהם חלה התכנית.

במתחם ב' בתכנית - כלול חלק מחלקה 5 בגוש 10620 וחלק מחלקה 3 בגוש 10626. מתחם ב' מתייחס לחלק הצפוני במקרקעין עליהם חלה התכנית.

5. הצורך בתכנית "איחוד וחלוקה" מעוגן בהוראות סעיף 16 לתכנית חכ/236.

לשון סעיף 16 לתכנית חכ/236 הינה כדלקמן:

16. איחוד וחלוקה החלקות

- א. גבולות חלקות הקרקע הנוכחיים שאינם זהים עם גבולות האזורים, החלקות והדרכים הקבועים בתכנית זו בטלים.

ב. השטחים יאוחדו ויחולקו מחדש עד כדי יצירת חלקות מוצעות הכוללות כל אחת שטח רצוף, בעל סווג אחיד, המותחם ע"י קווי רחובות וגבולות החלקות המוצעות כמתואר בתשריט.

ג. על החברה [REDACTED] או החברה שתבנה הבניינים להגיש תכנית לחלוקת השטח בהתאם לתכנית זו אשר חייבת להתאשר לפני התחלת הבנייה במקום".

תכנית חכ/236 אושרה ופורסמה בילקוט פרסומים 3921 מתאריך 12.9.91.

כיום מקודמת בפני מוסדות תכנון תכנית מתאר כללית לקיסריה (שמספרה 142-0368-303), אשר עשויה להשפיע על המקרקעין הרלוונטיים שבהתייחס אליהם הוגשה העתירה.

6. העותרת פנתה לוועדה המקומית במכתב מתאריך 2.8.16 בבקשה כי הועדה תקדם תכנית איחוד וחלוקה בהתאם לתכנית חכ/236

תשובת הוועדה, כפי שניתנה במכתבה מתאריך 11.9.16 הייתה, כי על פי הוראות סעיף 16 לתכנית חכ/236, על החברה לפתוח קיסריה ליוזם את תכנית האיחוד והחלוקה או לחלופין בעלי המקרקעין רשאים ליוזם תכנית איחוד וחלוקה, אולם הוועדה המקומית דחתה את בקשת העותרת כי הוועדה תהא זו שיוזמת את תכנית האיחוד והחלוקה המבוקשת בעת הזו.

7. לאחר קבלת תשובת הועדה המקומית, פנתה העותרת לחברה [REDACTED] במכתב מתאריך 21.9.16 ובו ביקשה כי החברה תחל בתכנית איחוד וחלוקה כנדרש לפי סעיף 16 לתכנית חכ/296. העותרת ציינה במכתבה לחברה [REDACTED] כי היא מוכנה לשאת בחלקה בעלויות לקידום תכנית כזו. בהעדר תשובה למכתב, נעשתה פניה נוספת לחברה [REDACTED] בתאריך 13.10.16.

החברה [REDACTED] במכתבה מתאריך 27.10.16 הודיעה לעותרת כי טרם השלימה בדיקה בעניין המבוקש, ולא השיבה בחיוב לבקשת העותרת.

8. העותרת לא נקטה בחליף של ערר על החלטת הועדה המקומית ואף לא פעלה באופן כלשהו אל מול הועדה המחוזית לתכנון ובניה ובנסיבות אלה ולאור בקשת הועדה המחוזית, נמחקה הועדה המחוזית לתכנון ובניה מלהיות משיבה בעתירה זו (עיין דברי ב"כ המשיבה 3 בעמ' 1 ש' 13-17 לפרוט' וכן בעמ' 2 ש' 13-27 לפרוט' וכן בהחלטה מ-30.4.17).

נציין כי ב"כ הוועדה המחוזית, הפנה בין היתר, להוראות סעיף 28 לחוק התכנון והבניה ולהוראות סעיף 64 לחוק התכנון והבניה והבהיר כי לא נעשתה כלל פנייה לוועדה המחוזית בטענה כי הוועדה המקומית לא פעלה כדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה.

טענות הצדדים

טענות העותרת

9. לטענת העותרת הסמכות שהוענקה לוועדה המקומית, כרשות מנהלית, להגיש תכנית לאיחוד וחלוקה של מקרקעין, מכוח הוראות חוק התכנון והבניה, מביאה לחובת הוועדה המקומית להפעיל את שיקול דעתה בסבירות ובמהירות ולממש סמכות זו.

לטענת העותרת, הימנעות הוועדה המקומית מלקדם ולהגיש תכנית איחוד וחלוקה, אינה סבירה, כאשר המדובר בתכנית שאושרה בשנת 1991 ומאז ועד היום, במשך למעלה מ- 25 שנה, לא פעל גורם כלשהוא לקידום תכנית איחוד וחלוקה לגבי המקרקעין הרלוונטיים. עוד הוסיפה העותרת וטענה כי העדר תכנית איחוד וחלוקה מונע ממנה את האפשרות לממש זכויות בניה במקרקעין שבבעלותה, והעדר תכנית איחוד וחלוקה אף גורם לכך שאין ביכולתה לדעת האם יש מקום, מבחינתה, להגשת התנגדויות בכל הקשור לתכנית הכוללת של קיסריה, העומדת כרגע על הפרק ואמורה להיות מופקדת בקרוב, אם לאו.

העותרת אף טענה כי מאחר והחברה [REDACTED] אינן פועלות להגשת תכנית איחוד וחלוקה כנדרש בתוכנית חכ/236 והעותרת אינה מוסכמת לעשות כן, הרי נתונים אלה הופכים את סמכות הרשות של הוועדה המקומית לתכנון ובניה המעוגנת בסעיף 61א לחוק התכנון והבניה, לסמכות חובה (ע"ן, סעיף 80 לעתירה).

10. העותרת טענה כי לפני שנכנס לתוקפו, בשנת 2014, תיקון 101 לחוק התכנון והבניה אשר במסגרתו הוסף סעיף 61א(ב1) לחוק התכנון והבניה, גם היא הייתה יכולה להגיש תכנית איחוד וחלוקה, אולם לאור התיקון לחוק התכנון והבניה אשר ממנו עולה כי מגיש התכנית צריך להיות בעל עניין בקרקע, והגדרה בחוק דורשת כי תהיה לו זכות בחלק מסוים מהקרקע הנכללת בתכנית בשיעור של 75% או יותר, אין היא יכולה להגיש תכנית לאיחוד וחלוקה ועל כן היא נתונה לחסדי המשיבות 4-5 או לפעולה של הוועדה המקומית שתיזום מהלך כזה.

11. העותרת טענה כי יש אינטרס לציבור לקדם את בקשת העותרת להגיש תכנית איחוד וחלוקה שכן יהא בכך ליצור רווח לקופה הציבורית בשל היטלי השבחה שיוטלו על המקרקעין. עוד הדגישה העותרת כי מאחר שהיא מוכנה לשאת בעלויות הכרוכות בהגשת תכנית איחוד וחלוקה, הרי עלויות אלה לא תוטלנה על הציבור.

12. העותרת ציינה כי אמנם רכשה את המקרקעין בשנת 2014, אולם היא אינה מחויבת לקדם בניה במקרקעין מיד לאחר רכישתם, ועל כן אין בפנייתה של העותרת לוועדה המקומית לתכנון ובניה, רק בשנת 2016, כדי להצביע על שיהוי כלשהוא.
13. מוסיפה העותרת וטוענת כי תכנית האיחוד והחלוקה אותה יש לבצע בהתאם להוראות סעיף 16 לתכנית חכ/236 הינה תכנית כמפורט בפרק ג' לחוק התכנון והבניה, כאשר בהתאם להוראות סעיף 122 לחוק זה, כשמבוצעת חלוקה שלא בהסכמה, היא אמורה להתבצע על בסיס שווי המגרשים. התכנית חכ/236 שינתה את גבולות המגרשים וייעודם בהשוואה למצב שקדם לתכנית זו.
- העותרת טוענת כי יש להעניק לה זכויות גדולות יותר בקרקע או לחלופין ליתן לה פיצוי כספי, שכן שווי הקרקע "במצב הנכנס", דהיינו במצב שקדם לתכנית חכ/236 היה גבוה משווה לאחר ביצוע החלוקה בפועל. (עין עמ' 6 ש' 16-22 לפרוטוקול מיום 30.4.17).

טענות המשיבות 1 ו-2

14. לטענת המשיבות 1 ו-2 על פי הוראות התכנית חכ/236, מי שרשאי להגיש תכנית לאיחוד וחלוקה, הינה החברה [REDACTED] שהייתה יוזמת התכנית או לחלופין החברה שתבנה את הבניינים במקרקעין. המשיבות 1 ו-2 אף ציינו כי למיטב ידיעתן, המשיבות 4-5 הינן בעלות למעלה מ- 75% משטח המקרקעין שעליהם חלה התכנית חכ/236, כך שגם לפי הוראות חוק התכנון והבניה, ולא רק מכוח הוראות סעיף 16 חכ/236, המשיבות 4-5 הן אלה שיכולות להגיש תכנית מפורטת בכל הקשור לאיחוד וחלוקה.
15. המשיבות 1 ו-2 טוענות כי תכנית איחוד וחלוקה שתאפשר בניה, מטרתה להשביח את ערך הקרקע וליצור מצב שבו בעל המקרקעין יוכל ליהנות מרווחים ואין המדובר בסיטואציה בה קיים אינטרס לרשות לפעול לקידום תכנית איחוד וחלוקה, שכן אין המדובר בתכנית שאמורה ליתן פתרון לבעיה או לצורך של כלל האוכלוסייה, או תכנית שמטרתה לקדם אינטרס ציבורי. בנסיבות אלה טענו המשיבות 1 ו-2 כי אין הצדקה לחייב את הועדה המקומית לתכנון ולבניה ליזום ולהגיש תכנית איחוד וחלוקה, רק מאחר וקיים סכסוך בין השותפים באותם מקרקעין הדורשים איחוד וחלוקה.
- המשיבות 1 ו-2 טענו כי כאשר העותרת רכשה את המקרקעין בשנת 2014 הייתה מודעת לצורך בקיום תכנית איחוד חלוקה בטרם תוכל להוציא היתרי בניה ולבנות על המקרקעין שברשותה.
- המשיבות 1 ו-2 אף טענו כי ככל שמדובר בסכסוך בין שותפים, על העותרת לפנות לערכאה המתאימה בהליך אזרחי ולא לפעול בדרך של עתירה מנהלית.
- המשיבות 1 ו-2 הבהירו כי העותרת יכולה להגיש תביעה לפירוק שיתוף בכל הקשור במקרקעין השותפים לה ולמי מהמשיבות או לנקוט בהליכים משפטיים אחרים (כגון מינוי כונס נכסים שיבצע פעולות שהשותף במקרקעין לא רצה לבצע וכדומה) – עין גם בסעיף 37 לתשובת המשיבות 1 ו-2.

16. בכל הקשור לסמכות הועדה המקומית לתכנון ובניה ליזום תכנית מפורטת, כעולה מהוראות סעיף 61א' לחוק התכנון והבניה, המדובר בסמכות שברשות.

הועדה המקומית הסבירה כי היא מתנהלת תחת אילוצים ומגבלות תקציביות וכי עליה לתת מענה ל – 26 יישובים שבתחומי המועצה האזורית חוף כרמל ומדיניות המועצה האזורית הינה ליזום תכניות רק באותם מקרים בהם מתעורר צורך ציבורי ותועלת לכלל הציבור, ויש צורך בהחלטת רוב במליאת המועצה האזורית, על מנת לאשר הכנת תכנית כזו.

בא-כוח המשיבות 1 ו-2 נתן דוגמאות למקרים בהם יוזמות, בעת האחרונה, המשיבות 1 ו-2 הגשת תכנית, וזאת כאשר היה מדובר בהקמת בית סיעודי לאוכלוסייה מתקשה או כאשר היה צורך לתכנן מנחת מסוקים ראוי, לצורך מטוסי כיבוי, לתועלת כלל הציבור, בעקבות הפקת לקחים מהשריפות האחרונות שאירעו.

רווח כספי ליזום/בעל מקרקעין אינו בגדר שיקול שבגיניו ועדה מקומית לתכנון ולבניה תגיש תכנית מפורטת. (עיין גם עמ' 11 ש' 13-3 לפרוט' מיום 20.6.17).

טענות המשיבות 4 ו-5

17. המשיבות 4 ו-5 הצטרפו לטענות המשיבות 1 ו-2 והוסיפו כי העותרת אף לא מיצתה את ההליך התכנוני ולא הגישה ערר על החלטת הועדה המקומית לתכנון ולבניה שלא להגיש תכנית "איחוד וחלוקה", בטרם הגישה עתירה זו.

המשיבות 4 ו-5 טענו כי העותרת מנסה למעשה לתקוף את הוראות סעיף 16 לתכנית חכ/236, בעתירה שהגישה, כאשר העותרת או הבעלים של אותם מקרקעין שקדמו לעותרת, לא הגישו התנגדות לתכנית חכ/236 במועד הקבוע בחוק לפני שהתכנית אושרה ופורסמה ברשומות.

עוד ציינו המשיבות 4 ו-5 כי העותרת הייתה אחת מבעלי המניות של חברת " [REDACTED] ", שהינה חברה שנקלעה לכינוס נכסים והעותרת רכשה ממנה את המקרקעין בידועה את הוראות סעיף 16 לתכנית חכ/236 המחייבות לערוך תכנית "איחוד וחלוקה" והעותרת אף ידעה כי היא אינה יכולה להגיש בעצמה תוכנית "איחוד וחלוקה" לאור הוראות סעיף 16, כמו גם לאור תיקון 101 לחוק התכנון והבניה בכל הקשור לסעיף 61א' לחוק.

18. באשר לטענות העותרת כי משמעות סעיף 16 הינה ביצוע איזון והקצאה מחודשים במקרקעין עליהם חלה התכנית חכ/236, נטען על ידי המשיבות 4 ו-5, כי מטרת תכנית זו לא הייתה לשנות את היקף הזכויות של הבעלים במקרקעין, וכי לא הייתה כוונה לביצוע איחוד וחלוקה בהתאם להוראות סעיפים 121-124 לחוק התכנון והבניה עפ"י טבלאות איזון.

המשיבות 4 ו-5 סברו כי כוונת הצדדים במסגרת תכנית חכ/236 הייתה לבצע הליך רישומי במסגרתו תאוחד חלקה 5 עם חלק מחלקה 2 שבבעלות [REDACTED] ותיווצר חלקה

רישומית אחת גדולה, שהזכויות בה הינן כפי שהיו ערב כניסת התכנית חכ/236 לתוקף (עמ' 8, ש' 1-3 לפרוט').

המשיבות 4 ו-5 סברו כי יש לרשום את הבעלות במגרש המאוחד בהתאם ליחס השטח הגיאוגרפי של המקרקעין במצב שקדם לתכנית חכ/236, תוך התעלמות מייעוד השטחים כפי שהיה עובר לתכנית ומשוויים השונה.

המשיבות 4 ו-5 טענו כי מאחר וניסיונות לקדם פרויקטים שונים במקרקעין הרלוונטיים נשוא התכנית חכ/236 לא צלחו, טרם הוכנה תכנית חלוקה שעניינה איחוד שתי החלקות וחלקי החלקות הכלולות במתחם א' לחלקה 1, בה יחזיקו הצדדים במשותף על פי יחס שטחי המקרקעין שכל אחד החזיק ערב כניסת התכנית לתוקף, באופן יחסי לשטח הכולל של חלקת הרישום החדשה שנוצרה על פי התכנית (ובהקשר לכך, טוענות המשיבות 4 ו-5 כי חלקה של העותרת במתחם המשותף יהא כ- 62% וחלקה של [REDACTED] באותו מתחם המשותף יהיה כ- 38%).

19. נציין בהקשר לטענת המשיבות 4 ו-5 באשר לפרשנות שיש ליתן למונחים "איחוד וחלוקה", כי בא-כוח המשיבות 1 ו-2 ציין לפנינו שהוא לא מכיר תכנית שבה מופיעות המילים "איחוד וחלוקה" במשמעות שונה מזו המקובלת בחוק התכנון והבניה ובתוכניות מתאר.

גם המשיבות 4 ו-5 לא הפנו את בית המשפט לתכנית מתאר כלשהי שבה מופיעות מילים "איחוד וחלוקה" במשמעות שונה מהמשמעות המקובלת בחוק התכנון והבניה (ועיין גם סעיף 3 להחלטה מ- 30.4.17 בעמ' 9 לפרוט').

דיון והכרעה

20. נקדים ונאמר כי גם אם היינו מוכנים לצאת מתוך נקודת מוצא שהעותרת צודקת בטענותיה באשר למשמעות שיש ליתן למונח תכנית "איחוד וחלוקה", בהקשר לסעיף 16 לתכנית חכ/236, עדיין הננו סבורים כי דין העתירה להידחות וכי לא ניתן לקבוע כי החלטת המשיבה מס' 1 שלא לייזום תכנית איחוד וחלוקה, הינה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני שיש בה כדי להביא את בית המשפט להתערב בה ולהורות למשיבה מס' 1 להכין כעת תכנית איחוד וחלוקה.

משווהי מסקנתנו, אין צורך כי נכריע במחלוקת שבין העותרת לבין המשיבות 4 ו-5 באשר למשמעות המינוח "איחוד וחלוקה" בסעיף 16 בתכנית (ואין מחלוקת כי בית המשפט הוא הפרשן המוסמך של דברי חקיקה, לרבות תכניות מתאר).

21. תכנית חכ/236 הינה תכנית מתאר מקומית שהוגשה על-ידי החברה לפיתוח קיסריה ואומצה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה חוף הכרמל.

התכנית אושרה הן על ידי הוועדה המקומית והן על ידי הוועדה המחוזית הרלוונטיות למיקום התכנית והיא פורסמה למתן תוקף בילקוט פרסומים 3921 מתאריך 12.9.91. מעת שהתכנית אושרה ופורסמה בילקוט הפרסומים מעמדה הנורמטיבי הינו כשל חיקוק ועל פרשנות הוראותיה, חלים בשינויים המחויבים, כללי הפרשנות החלים על דברי חקיקה. [עיין לעניין זה בע"א 10213/03 מרחבי השרון בע"מ נ' דויד מייזליק] [פורסם בנבו] (30.1.06) וכן בעע"מ 241/12 וועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום נ' פז בית זיקוק אשדוד בע"מ ואח' [פורסם בנבו] (9.8.12) בפסקה 12 לפסה"ד].

סעיף 16 לתכנית קובע כי החברה [REDACTED] או החברה שתבנה את הבניינים, הן אלה שיכולות להגיש תכנית איחוד וחלוקה. הסעיף אינו כולל הוראה המחייבת את הרשות המנהלית - הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, להגיש תכנית כזו.

מסעיפים 6 ו-7 לתכנית חכ/236, עולה כי יוזמת התכנית הייתה החברה [REDACTED] וכי הבעלות על המקרקעין הרלוונטיים עליהם חלה התכנית, הייתה באותה עת שהוגשה התכנית, בידי קרן קיסריה וחברת גנור. המדובר בתכנית שהינה יוזמה פרטית ואינה יוזמה של רשות ציבורית.

מטרת התכנית, כפי שהיא מופיעה בסעיף 8 לתכנית, הייתה חיזוק אזור הגולף והוספת שימושים של מלונאות ונופש וכן שינוי יעוד של אזור מגורים. אין המדובר בתכנית אשר מפרטת מטרות חברתיות שעניין תרומה לכלל הציבור, כגון הקמת בתי חולים, מוסדות רווחה, מוסדות חינוך וכדומה.

מטרת התכנית הייתה מקסום רווחים לבעלי המקרקעין בכך שיתאפשר להם גם שימוש של מלונאות ונופש ולא רק בניית בתי מגורים (שכן, התוכנית היוותה לגבי שטח הקרקע שעליו היא חלה שינוי לתוכניות מתאר קודמות חכ/197 חכ/40 שהתייחסו לשכונות מגורים ולשדה הגולף בקיסריה).

משוואי מטרת התכנית, לא קיימת במסגרתה התחייבות של הוועדה המקומית לתכנון ובניה ליזום תכניות איחוד וחלוקה.

אשר על כן, ברור כי התכנית חכ/236 אינה מפרטת בהוראותיה חבות לוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ליזום תכנית איחוד וחלוקה.

22. לשון סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבניה הינה כדלקמן :

(א) (בוטל)...

(ב) משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה ,

וכן בעל קרקע או מי שיש לו ענין בקרקע (להלן – מגיש התכנית), רשאים להכין תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית; הייתה התכנית בסמכות הוועדה המחוזית, יעביר מגיש התכנית עותק לוועדה המחוזית.”

הסעיף מקנה לוועדה המקומית או לרשות המקומית בתחום מרחבה, סמכות שברשות להכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, כפי שהוא מקנה סמכות כזו גם למשרד ממשלתי, לבעל קרקע או למי שיש לו ענין בקרקע.

העותרת לא הצליחה לתמוך טענותיה באסמכתא כלשהי שממנה ניתן יהא ללמוד על הוראה המהווה סמכות שבחובה החלה על הוועדה המקומית והמחייבת אותה לייזום תכנית “איחוד וחלוקה”, במקום יזם פרטי האמור לעשות זאת.

23. העותרת טענה כי יש לראות את הסמכות המנוסחת בסמכות רשות “רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת...” כסמכות חובה, דהיינו, כי מחובתה של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לפעול לקידום הבנייה במקרקעין ולייזום תכנית איחוד וחלוקה.

כחלק מטענותיה, טוענת העותרת, כי המקרקעין עומדים בשימונם שנים רבות וכי חלפו למעלה מ-25 שנה ממועד פרסום התכנית חכ/236 בילקוט הפרסומים.

24. על רשות מנהלית המסרבת לעשות שימוש בסמכותה, גם אם מדובר בסמכות שברשות, מוטל הנטל לנמק את הסיבות לסירובה ולהראות כי הסירוב הינו סביר ולא שרירותי. ככל שהמדובר בסירוב שהינו בלתי סביר, שרירותי או מפלה, יש מקום להתערב בהחלטות הרשות.

בנוסף לכך, על רשות מנהלית מוטלת חובת ההגינות ועליה לפעול במהירות ראויה ובלוח זמנים סביר לקידום אותם עניינים שבסמכותה וזאת תוך התחשבות בנסיבות ובמשאבים העומדים לרשותה.

[עיין לעניין זה בבג”ץ 7198/93 מישראל בע”מ נ’ שר התעשייה והמסחר, פ”ד מח(2) 894, 853].

בענייננו, הסברי המשיבות 1 ו-2 מצויים במתחם הסבירות ומקובלת עלי טענת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כי סדרי העדיפויות שלה הינם קידום תכניות שיש בהן אינטרס לכלל הציבור בעוד שתכנית “איחוד וחלוקה” בכל הקשור לתכנית חכ/236, מטרתה בראש ובראשונה קידום האינטרס הכלכלי של בעלי המקרקעין.

רצונה של העותרת הינו כמובן לגיטימי אולם אינני סבורה כי יש להטיל על הרשות את האחריות להכנת תכנית איחוד וחלוקה בנסיבות העניין שלפניי, כאשר על הרשות מוטלות חובות אחרות וקידום פרויקטים לטובת כלל הציבור.

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הביאה כדוגמא שני פרויקטים שעמדו לאחרונה בסדר העדיפויות שלה שהינם הקמת בית סיעודי והקמת מנחת מטוסים, והנני סבורה כי אכן המדובר בסדר עדיפות ראוי ונכון, ובוודאי בסדר עדיפות שלא ניתן לומר לגביו, שהינו בלתי סביר.

סמכותה של הרשות ניתנת לה על מנת לפעול לטובת האינטרס הציבורי הכללי וזאת קודם לכך שתדאג לאינטרס של הפרט ושל בעל מקרקעין כזה או אחר. [עיין לעניין זה בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים פ"ד כה(1) 325, 323].

אוסף ואציין כי העותרת לא טענה, בוודאי לא הוכיחה, כי המשיבות 1 ו-2 ביכרו לקדם פרויקט עבור גוף פרטי כלשהו לעומת קידום הכנת תכנית איחוד וחלוקה לגבי המקרקעין שבבעלותם, ומתגובות המשיבות 1 ו-2 עולה, כי הן דאגו לקדם פרויקטים ציבוריים.

מקובלת עלי טענת המשיבות 1 ו-2 כי קידום התכנית כרוך בהקצאת משאבים מטעמן גם אם העותרת תישא בחלק מן העלויות הכרוכות בכך, כך שההצעה לשאת בעלויות הכנת התכנית, אין בה כדי לבטל מהעומס שיוטל על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ככל שנחייבה לפעול להגשת תכנית איחוד וחלוקה.

חובותיה של הרשות, ובוודאי כאשר המדובר בעניינים שהינם בגדר "סמכות שברשות", כפופות למסגרת התקציב והמשאבים העומדים לרשותה ועליה לפעול בהתאם לסדר עדיפויות סביר ומושכל אותו היא קובעת. כמו כן, נציין כי לא ניתן לטעון בהינף קולמוס שהרשות יכולה למסור ביצוע משימה כזו או אחרת לאחר ולהסיר מעליה את האחריות לביצוע עניינים שבסמכותה והפניית עניינים שבסמכות הרשות לבצע לאחר, כרוכה על פי רוב בהליך תקין של מכרז וכדומה.

נכונותה של העותרת להשתתף במימון הכנת תכנית "איחוד וחלוקה" אינה פותרת את כל הבעיות הכרוכות בהשקעת משאבים של וועדת התכנון והבניה.

הדוגמאות אותן הביאה העותרת אינן דומות בנסיבותיהן לעניין שלפנינו אשר בו הרשות המקומית אינה בעלת המקרקעין, ואין אלמנטים ציבוריים הדורשים את מעורבות הרשות המקומית, אלא המדובר ברצונו של יזם פרטי להקים מבנה נופש ומלונות.

כמו כן, נציין כי יש הבדל בין מתן הוראה לוועדות תכנון ובניה לבצע שינויים בתוכנית קיימת בשל בעיה שבה נוכח בית המשפט במסגרת עתירה (בעיות תנועה, בטיחות וכדומה) לבין מתן הוראה לוועדות תכנון ובניה לזום תכנית כזו או אחרת.

25. ההלכה הינה כי בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות המנהלית בשיקול דעתו. עיין לעניין זה בבג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה פ"ד נ(3), 444, שם נפסק:

"הסמכות לתכנון הופקדה בידיהם של גופי התכנון המנויים בחוק ובמרחב שיקול הדעת הניתן להם ועל יסוד הנחה שפועלים הם בתום לב ובמידה ראויה של סבירות, רשאים הם ומוסמכים הם, אותם גופים לנוע כרצונם ועל פי שיקול דעתם. אנו כבית משפט, לא נתערב בפעילותם של גופי התכנון, אלא אם תמצא בה סרכה מאלו הסרכות המצדיקות התערבותנו, כעשייה שלא בחוק, שלא בסמכות, שלא בתום לב או שלא בסבירות ראויה".

בענייננו, הנימוקים שהובאו על ידי המשיבות 1 ו-2 הינם סבירים, מה גם שהתוכנית חכ/236 קובעת בסעיף 16 מי הם הגורמים האמורים להגיש תכנית לחלוקת השטח שאותה צריך לאשר לפני תחילת הבניה.

נוסיף ונציין כי העותרת רכשה את השטח כאשר היא מכירה את המצב התכנוני הקיים לפי תכנית חכ/236, ותוך שהיא יודעת מה קובעות הוראות סעיף 16 לתכנית זו, בכל הקשור לגופים האמורים להגיש את התכנית לחלוקת השטח. דהיינו, העותרת ידעה בעת רכישת המקרקעין, כי הוראות התכנית שמעמדה כחיקוק, קובעות מי הם הגופים היכולים להגיש תכנית חלוקה וכי היא – העותרת, אינה יכולה להגיש תכנית כזו לאור לשון סעיף 16 לתכנית.

26. העותרת אף לא טענה ולא הוכיחה כי ניתנה לה הבטחה על ידי גורם מוסמך מטעם המשיבות 1 ו-2, או כי מאן דהוא מטעם משיבות אלה יצר לפניה מצג, שתוכל לממש את זכויות הבניה במקרקעין אותם רכשה, באופן מידי או תוך שנים ספורות ממועד הרכישה.

בנסיבות אלה, איני סבורה כי נפגע אינטרס ההסתמכות של העותרת או כי העותרת הוטעתה בדרך כלשהי.

27. העותרת פנתה לוועדה לתכנון ולבניה בתאריך 2.8.16, ונענתה במכתב מתאריך 11.9.16, ולאחר מכן לא הגישה עתירתה באופן מידי, אלא רק כחצי שנה לאחר תשובת הוועדה, בחודש או בתאריך 7.3.17.

בהקשר לכך, נציין כי פניות חוזרות ונשנות של העותרת לרשות המנהלית אינן עוצרות את מהלך השיחוי.

ענין לעניין זה בבג"ץ 210/78 מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר [פורסם בנבו] (18.1.79).

העותרת לא נתנה לבית-המשפט הסבר מניח את הדעת מדוע העתירה לא הוגשה בתוך 45 יום ממועד ההחלטה שניתנה ב 11.9.16.

מעבר לשיחוי, יש לציין גם את טענות המשיבות 4 ו- 5 בדבר אי מיצוי ההליכים, שכן לטענתן, ככל שהעותרת סברה כי החלטת הוועדה מ- 11.9.16 שגויה, היא הייתה יכולה להגיש ערר בעניין לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה והיא לא עשתה כן.

28. משמסקנתנו הינה שדין העתירה להידחות לאור מכלול הנימוקים שפורטו לעיל, אין מקום להתייחס לטענות העותרת בדבר הפרשנות של תכנית חכ/236 בכל הקשור בביצוע "איחוד וחלוקה" בהתאם לטבלאות איזון.

מכל מקום, כאשר חלק מבעלי המקרקעין אינם פועלים כפי שבאפשרותם לפעול ומסבים בכך נזק לבעלים האחרים של המקרקעין, ניתן למצוא לכך פתרונות בהליך אזרחי מתאים.

29. העתירה נדחית.

30. העותרת תשלם הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד בסך 10,000 ₪ למשיבות 1 ו-2, ובסך 10,000 ₪ למשיבות 4 ו-5 וזאת בתוך 30 יום מקבלת פסק דין זה, שאם לא כן, יישא הסכום הפרשי הצמדה וריבית מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.

ניתן היום, י"ט תמוז תשע"ז, 13 יולי 2017, בהעדר הצדדים.

עפרה ורבנר 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן

61\18\1211

170\15\1315