



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 7310/16

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד השופט י' אלרון  
כבוד השופט א' שטיין

המערערת: עיריית בת ים

נגד

המשיבות: 1. ועדת המשנה לעררים המועצה הארצית לתכנון ולבנייה  
2. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב  
3. עיריית תל אביב-יפו והוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו

ערעור על פסק דינו של בית המשפט העניינים מינהליים תל אביב-יפו ב-עת"מ 42263-03-16 מיום 05.07.2016 שניתן על ידי כב' השופטים:

תאריך הישיבה: ח' בתשרי התשע"ט (17.09.2018)

בשם המערערת: עו"ד פרופ' אריאל בנדור; עו"ד ד"ר ישגב נקדימון

בשם המשיבות 1-2: עו"ד שי כהן

בשם המשיבות 3: עו"ד שלום זינגר; עו"ד גדי רובין

### פסק-דין

השופט י' אלרון:

1. במוקד הערעור שלפנינו טענת עיריית בת ים (להלן: המערערת), כי נפל פגם בהליך אישור תכנית מתאר כוללנית לעיר תל אביב-יפו, מאחר שלטענתה מוסדות התכנון לא לקחו בחשבון את השפעותיה השליליות של התכנית על העיר בת ים ותושביה.

2. תכנית תא/5000 (להלן: התכנית) היא תכנית מתאר כוללנית לעיר תל אביב יפו, כמובנה בסעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ואשר מטרתה לקבוע הוראות מנחות לתכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות חדשות, ולהציג את היקף האוכלוסייה הצפוי ואת יעדי המועסקים לשנת 2025, היא שנת היעד של התכנית. לצורך כך, קובעת התכנית את אופן הפיתוח הפיזי בעיר, ובין היתר, אילו אזורים בעיר יועדו למגורים, לתעסוקה, למסחר, לשימושים ציבוריים או לייעודי קרקע אחרים.

3. התכנית פורסמה להפקדה בסוף שנת 2013. בראשית שנת 2014 הוגשו לוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה המקומית) כ-320 התנגדויות לתכנית, על ידי תושבים, יזמים, גופים ציבוריים ועיריות סמוכות.

המערערת הגישה אף היא את התנגדותה לתכנית, במסגרתה טענה כי היקף שטחי התעסוקה המוצעים בתכנית גדול יותר מההיקף הראוי, בהשוואה לתוספת המוצעת של השטחים המיועדים למגורים.

ברקע טענת המערערת, ההנחה כי שטחים המיועדים לתעסוקה מהווים "שטחים מניבים" במונח זה ששיעור היטל הארנונה הגבוה שייגבה בגינם יתרום לכלכלת העיר. נטען, כי בעיר תל אביב-יפו קיים עודף של שטחים מניבים שלא ממגורים, בעוד שבעיר בת ים קיים מחסור בהם.

משכך, על פי הנטען, ההיקף הגבוה של השטחים המניבים שנקבעו בתכנית המתאר, יגרום להעמקת הפערים הקיימים בין העיר תל אביב לעיר בת ים.

לצד התנגדות המערערת, הוגשה גם התנגדות עצמית לתכנית על ידי מהנדס העיר תל אביב-יפו. בין היתר, נטען בהתנגדות זו כי יש להגדיל באופן משמעותי את היקף יחידות הדיור בתכנית.

4. הוועדה המקומית דנה בהתנגדויות במסגרת כשבעה דיונים פומביים וגיבשה את המלצותיה, אותן הגישה לוועדת המשנה להשלמת תכניות מטעם הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה המחוזית). בין היתר, דחתה הוועדה המקומית את עיקרה של התנגדות המערערת, אך קיבלה את התנגדות מהנדס העיר

והמליצה להגדיל באופן ניכר את מספר יחידות הדיור בתכנית, באופן שהיחס בין התוספת לשטחי התעסוקה לתוספת לשטחי המגורים צומצם.

5. לנוכח מספרן הרב של ההתנגדויות ומורכבותן, מינתה הוועדה המחוזית חוקר שישמע את ההתנגדויות ויגבש את המלצותיו. לאחר שקיים 19 ישיבות לשמיעת ההתנגדויות – בהן התנגדותה של המערערת – הניח החוקר בפני הוועדה המחוזית דו"ח מפורט, ובין היתר המליץ על דחיית התנגדות המערערת.

6. הוועדה המחוזית דנה בדו"ח במהלך ארבע ישיבות, שלאחריהן החליטה כי יפורסמו לציבור שינויים שונים שהיא שוקלת לערוך בתכנית. במסגרת זו הוגשו 30 התנגדויות, אשר נשמעו גם כן על ידי החוקר, ולאחריהן הגיש החוקר לוועדה המחוזית דו"ח משלים.

הוועדה המחוזית דנה בדו"ח ובכל החומר אשר הונח בפניה, והחליטה ליתן תוקף לתכנית, בתנאים שפורטו בהחלטתה. במסגרת זו, אימצה הוועדה המחוזית את המלצת החוקר לדחות בעיקרה את התנגדות המערערת.

7. המערערת הגישה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה- ועדת המשנה לעררים (להלן: ועדת הערר) ערר על החלטת הוועדה המחוזית. במסגרת הערר שבה המערערת על טענתה, לפיה התכנית מציעה תוספת כמעט כפולה של שטחי תעסוקה לעיר תל אביב-יפו, ביחס לתוספת המוצעת למגורים. המערערת הדגישה, כי על פי התכנית רק 45% משטחי התעסוקה מתווספים למרכז העסקים הראשי של המטרופולין, ואילו 34% מהם מתווספים לאזור הדרומי שלה, אשר גובל בתחומה המוניציפלי של העיר בת ים.

לטענת המערערת, הגדלת ההיקף של שטחי תעסוקה מניבים דווקא בסמוך לתחומיה, כאשר ממילא קיימים כיום פערים בהכנסות מנכסים מניבים בינה לבין העיר תל אביב-יפו, תפגע בה מבחינה כלכלית וחברתית ותנציח את חוסר האיזון בין הרשויות השונות במטרופולין. בהקשר זה נטען, כי היה על הוועדה המחוזית לפעול לחלוקה צודקת של ייעודי הקרקע במרחב המחוז, תוך בחינת השפעתה של התכנית על כלל הרשויות במחוז, באופן המאפשר קיום כלכלי נאות של הערים השכנות ולא רק הגשמת האינטרסים הכלכליים של העיר תל אביב-יפו.

עוד נטען, כי היקף שטחי התעסוקה המוצעים בתכנית סותר את תכנית המתאר המחוזית למחוז תל אביב-יפו (להלן: תמ"מ 5), שכן בעוד שבדברי ההסבר של תמ"מ 5

הושם דגש על טיפוח ופיתוח דרום המחוז, הרי שהתכנית תורמת להגדלת הפערים החברתיים והכלכליים בין העיר תל אביב-יפו לערי הלוויין שלה בכלל, ולעיר בת-ים בפרט.

לבסוף נטען, כי התכנית מבקשת לראות כמתחם 707 המצוי בגבולה הדרומי של העיר תל אביב-יפו ובצמוד לערים חולון ובת ים (להלן: מתחם 7) "אזור לתכנון בעתיד", שייעודו יהיה – כך לשיטת המערערת – מתחם תעסוקתי חדש, על אף שהוא מוגדר בתמ"מ 5 כ"אזור עירוני בדגש מגורים וכאזור מוטה תחבורה ציבורית". לטענת המערערת, הייעוד החדש של האזור בתכנית סותר את הייעוד הקודם, אשר ביקש לצמצם את התחרות לאזור התעסוקה של העיר ולהביא את תושבי האזור לבצע את קניותיהם בה, ועל כן, ככל שהוועדה המחוזית היתה מעוניינת בשינוי הייעוד של המתחם, היה עליה להמליץ למועצה הארצית על שינוי תמ"מ 5.

8. בשל כל האמור, ביקשה המערערת מוועדת הערר להורות על צמצום שטחי התעסוקה והרחבת שטחי המגורים בתכנית; לקבוע את מתחם 7 כאזור עירוני בדגש מגורים; לקבוע תנאי בתכנית המתאר שלפיו לא ימומשו זכויות בניה לתעסוקה בעיר תל אביב-יפו עד לבנייתם של לפחות 1,570,000 מ"ר שטחי תעסוקה בעיר בת ים וכן עד להכנת תסקיר שיבחן את השפעותיה הכלכליות והחברתיות של התכנית על ערי המחוז, בת ים בכללן; ולהקפיא את הטיפול בתכנית עד להשלמתה של ועדת חקירה שמונתה לפי סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ה-1964, לבחינת האפשרות לאחד את הערים תל אביב-יפו ובת ים (להלן: ועדת החקירה).

9. בהחלטתה המפורטת והמנומקת היטב מיום 4.12.2016, דחתה ועדת הערר את הערר, תוך שקבעה כי על אף שקיימים פערים משמעותיים בין הרשויות המוניציפליות במחוז תל אביב-יפו, הפתרון למצוקת המערערת אינו טמון בעצירת המשך הפיתוח והשגשוג של העיר תל אביב-יפו, באמצעות גריעת שטחי תעסוקה מוצעים או בקביעת מנגנוני בקרה להחלתה של התכנית.

נקבע, כי בניגוד לטענת המערערת, התכנית והיקף שטחי התעסוקה המוצעים בה אינה עומדת בסתירה לתמ"מ 5, אשר ביקשה לייעד את העיר תל אביב-יפו להיות מרכז המטרופולין, ולצד זאת הביאה בחשבון אינטרסים חברתיים וכלכליים של כל ערי המחוז.

עוד נקבע, כי הנתונים עליהם התבססה המערערת שגויים, וכי בניגוד לטענתה, חישוב ריאלי של השטחים, לאחר הפחתה בגין הערכת מימוש, מביא לתוצאה לפיה היחס בין התוספת המוצעת לתעסוקה מהווה רק כמחצית (51%) מהתוספת המוצעת למגורים, ולפיה סך כל שטחי התעסוקה הריאליים המוצעים עומד על כ-18.2 מ"ר לנפש, היקף ראוי גם לשיטתה של המערערת עצמה.

כמו כן צוין, כי התוספת המוצעת לתעסוקה מאוזנת ומוצדקת לנוכח העובדה שאזורי התעסוקה משרתים גם את עשרות אלפי העובדים והשוהים הזרים בעיר שאינם נכללים במניין אוכלוסיית העיר. לבסוף נקבע, ביחס לשטחי התעסוקה בתכנית, כי מיקומם מגשים את אחת ממטרות העל של תמ"מ 5, חיזוק חלקה הדרומי של העיר תל אביב.

10. ועדת הערר דחתה עוד את טענת המערערת באשר למתחם 7. בהקשר זה נקבע כי סימון שטח מסוים בתכנית כוללנית כ"אזור לתכנון בעתיד" הוא כלי מקובל לטיפול בשטחים שייעודם המדויק טרם הוכרע. כך במיוחד כאשר מדובר בשטח מורכב מבחינה תכנונית ופיזית כבנסיבות העניין דנן, באופן המצדיק עבודה תכנונית מפורטת בעתיד לצורך גיבוש תמהיל שימושי הקרקע המיטיבים למתחם.

אשר לאופי ייעודו של השטח, קבעה ועדת הערר, לנוכח מכלול החומר שהוצג לה, כי "חששה של העוררת [המערערת – י' א'] כאילו שטח המתחם כולו ייועד בעתיד לתעסוקה, הוא כנראה מופרז", ומכל מקום הדגישה כי למערערת תהיה הזדמנות נאותה להגיש התנגדותה לייעוד שייקבע, אם במסגרת הליך לתיקון התמ"מ, אם במסגרת הליך לאישור תכנית מתארית או מפורטת.

11. עוד נקבע, כי המערערת לא הניחה תשתית עובדתית לטענתה שתוספת השטחים לתעסוקה בתכנית המתאר הכוללנית תפגע בה. בהתייחס לכך צוין, כי הסיבות לחוסר השוויון המוניציפלי הן רבות ומגוונות, וכך גם הכלים להתמודדות עימן; וכי צמצום הפערים בין ערים אינו יכול להיעשות בכל המקרים בכלים תכנוניים, בפרט כאשר פריסת שימושי הקרקע במרחב כבר נקבעה בתכנית-על.

עוד נקבע כי היה על המערערת לתמוך טענתה בחוות דעת בתחום החברתי-כלכלי, תוך התבססות על מקרי בוחן השוואתיים, ותוך ביסוס הטענה כי ריסון הפיתוח לתעסוקה בתל אביב-יפו ישפיע באופן חיובי על פיתוח התעסוקה דווקא בעיר בת ים ולא בערים אחרות במטרופולין.

לבסוף נדחתה גם דרישת המערערת לקבלת "תסקיר השפעה כלכלית-חברתית של התכנית", בהיעדר נימוק מדוע נדרש תסקיר דווקא לגבי העיר בת ים, כאשר היא רק גורם אחד במכלול הכלכלי-חברתי של המחוז. בהקשר זה הודגש כי סוגיית חלוקת שימושי הקרקע בין המטרופולין לערי המחוז נבחנה קודם לאישורה של תמ"מ 5.

12. להשלמת התמונה יצוין כי כעולה מסיכומי הצדדים, המליצה ועדת החקירה על איחודן של הערים תל אביב-יפו ובת ים, וביום 20.6.2018 נחתם "הסכם להסדר הבראה בעיריית בת ים", שתכליתו להביא להקטנת גרעונה המצטבר של עיריית בת ים ולהביאה לאיזון בתקציב השוטף החל משנת 2023, שבה מתוכנן איחודה עם תל אביב-יפו.

ההליך בפני בית משפט קמא

13. המערערת הגישה עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב נגד ועדת הערר, בגדרה עתרה לשינוי התכנית כך שהוצאת היתרי בניה לתעסוקה תותנה במיצוי זכויות הבניה בשטחי התעסוקה שבתחומי העיר בת ים, ולחלופין תוגבל על מנת לאפשר מימוש תכנית הפיתוח של המערערת. כן ביקשה מבית משפט קמא לקבוע כי מתחם 7 ייקבע בתכנית לפי הייעוד שנקבע לו בתמ"מ 5. עוד עתרה המערערת כי בית משפט קמא יורה על הזמנת תסקיר או חוות דעת שיבחנו את השפעת התכנית על המערערת תוך התחשבות בתכניות הפיתוח שלה, וכי התכנית תידון מחדש לאור הממצאים. לבסוף עתרה לדחיית הדיון בתכנית עד להחלטת שר הפנים שצפויה היתה להתקבל לאחר קבלת דו"ח ועדת החקירה ועד לקבלת החלטות באשר לעדכון תמ"מ 5.

14. בפסק דינו מיום 5.7.2016, דחה בית משפט קמא (השופט א' בכר) את טענותיה של המערערת, תוך שקבע כי לא חלו בתמ"מ 5 שינויים מהותיים ממועד אישורה, וכי אף בעדכון שנעשה ביחס למתחם 7 אין כדי לשנות ממהותה של תמ"מ 5 או לפגוע באיזונים הכלכליים-חברתיים על בסיסם אושרה. עוד נקבע כי אין סתירה בין ייעוד מתחם 7 בתמ"מ 5 להוראת התכנית לפיה האזור יתוכנן בשלמותו בתכנית נפרדת בעתיד.

בית משפט קמא קבע עוד, כי צדקה ועדת הערר בקביעתה לפיה המערערת לא הניחה תשתית ראייתית לכאורית לטענתה כי התכנית תביא לפגיעה בנושה בכלכלת

העיר בת ים ובתושביה. בהקשר זה נקבע, כי הגם שהיחס בין שטחי תעסוקה למגורים מהווה אחד הגורמים לחוסן כלכלי של רשות מקומית, הוא אינו הגורם העיקרי.

כמו כן, אין הכרח שהפחתת שטחי התעסוקה בתחום העיר תל אביב-יפו, כמבוקש על ידי המערערת, תביא דווקא להגדלת שטחי התעסוקה בעיר בת-ים. עוד צוין, כי המערערת לא הצביעה על שטחי תעסוקה אותם היא מבקשת לפתח בתחומי העיר בת ים, אשר התכנית תפגע בפיתוחם.

בית משפט קמא הדגיש, כי על אף שטענת החסר הראייתי לא הועלתה וממילא גם לא נדונה הן במסגרת הליך ההתנגדות הן בדיון בפני הוועדה המחוזית, לא חרגה ועדת הערר מסמכותה כשדחתה את עמדת המערערת בשל היעדר תשתית ראייתית, שכן היא רשאית להחליף את שיקול הדעת של הוועדה המחוזית בשיקול דעתה שלה ואינה כפופה לנימוקי הוועדה המחוזית.

באשר לתסקיר, נקבע כי משלא הניחה המערערת תשתית ראייתית לכאורית לטענותיה, אין הצדקה לדרישתה כי המוסדות התכנוניים יורו בעצמם על קבלת תסקיר בשלב מאוחר זה של ההליך.

טענות הצדדים בערעור

15. טענתה המרכזית של המערערת בערעור שלפנינו היא, כי היה על מוסדות התכנון להתחשב בשיקולי צדק חלוקתי וחלוקת העושר המרחבי, המחייבים, לשיטתה, עריכת איזון בין צרכיה של העיר תל אביב-יפו לשכנותיה, ובחינת השלכותיה של התכנית על העיר בת ים ותושביה.

לטענת המערערת, אין לקבל את קביעת ועדת הערר שאומצה על ידי בית משפט קמא, לפיה היה עליה לתמוך את התנגדותה לתכנית בתשתית ראייתית, שכן קביעה זו "מתאימה להליך שיפוטי אזרחי" אך "אינה מתאימה לסמכות חקיקתית-מינהלית כסמכות התכנון".

לשיטת המערערת, די בטענתה כי התכנית אינה נותנת ביטוי לשיקולי צדק חלוקתי, כדי להטיל נטל על מוסדות התכנון לבחון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, לרבות באמצעות הזמנה של חוות דעת מקצועית. משלא עשו כן, נפל פגם מהותי בהפעלת שיקול הדעת המינהלי.

המערערת הוסיפה, כי אף אם לא מוטלת על רשות התכנון החובה להזמין תסקיר, היא אינה מנועה מלעשות כן בגדר סמכויותיה וכי עצם העובדה שתמ"מ 5 כבר לקחה בחשבון שיקולים כלכליים-חברתיים, אינה מאיינת את הצורך בבחינת שיקולים דומים גם כעת במסגרת התכנית הנדונה, הכפופה לה.

כמו כן, שבה המערערת על טענותיה כפי שהועלו בערכאות הקודמות ונסקרו לעיל, בהן הטענה כי התכנית מתעלמת משינויים שחלו מאז אישור תמ"מ 5, המצריכים את עדכונה, באופן שאינו מאפשר לאשרה כעת, וכי התכנית חורגת מתמ"מ 5 ביחס למתחם 7.

16. המשיבות 3 – הוועדה המקומית ועיריית תל אביב-יפו – סבורות כי אין מקום להתערב בהחלטת בית משפט קמא. לטענתן, אין להיעתר לבקשת המערערת להגשת התסקיר, שכן משמעותה היפוך נטל הראיה, כאשר המערערת מצידה לא הניחה תשתית ראייתית מספקת לטענותיה, וכאשר היא אינה חולקת על כך שהיקף תוספת שטחי התעסוקה תואם את צרכי העיר תל אביב-יפו.

כן נטען, כי הנחת המערערת לפיה כל תוספת של שטחי תעסוקה בעיר תל אביב-יפו פוגעת באופן ישיר באפשרות פיתוחם של שטחי תעסוקה בעיר בת ים, היא מוטעית מיסודה, שכן לא מדובר במצב של "משחק סכום אפס".

המשיבות 3 הבהירו, כי תמ"מ 5 – בהיותה תכנית מתאר מחוזית, להבדיל מתכנית מתאר כוללנית – הכריעה בדילמות מרחביות כלל מחוזיות באמצעות פריסת שימושי הקרקע במחוז, ובין היתר חילקה את שטחי התעסוקה בין הרשויות המקומיות במחוז בהתחשב בשיקולים כלכליים וחברתיים. לעמדתן, פריסת שטחי הקרקע לתעסוקה בתכנית תואמת את פריסת שטחי הקרקע לתעסוקה בתמ"מ 5, והפרוגרמה שצורפה כנספח לתקנון התכנית תואמת את הפרוגרמה של תמ"מ 5.

המשיבות 3 סבורות כי יש לדחות את טענת המערערת לפיה תמ"מ 5 אינה עדכנית, משזו נטענה בעלמא ומבלי שהצביעה המערערת על שינוי המצריך את עדכונה, למעט מתחם 7. אשר למתחם זה, הובהר כי העדכון לתמ"מ 5 אותו מקדמת הוועדה המחוזית, אינו משנה אותה באופן מהותי, שכן גם ב"אזור עירוני בדגש מגורים" ניתן לקבוע שימושים מעורבים, והעדכון המוצע לתמ"מ 5 הינו רק בתמהיל בין השימוש לתעסוקה והשימוש למגורים.

לבסוף מדגישות המשיבות 3, כי במסגרת הערעור שבה המערערת ומלינה על היקפם של שטחי התעסוקה המוצעים בתכנית, וזאת מבלי שחלקה על הקביעות העובדתיות של ועדת הערר באשר להיקף השטח לתעסוקה על פי המוצע בתכנית, שאינן עולות בקנה אחד עם טענותיה.

17. המשיבות 1-2, ועדת הערר והוועדה המחוזית, סומכות אף הן את ידיהן על החלטת בית משפט קמא, וטוענות כי במישור התכנוני הקונקרטי לא קמה עילה להתערבות בהחלטת מוסדות התכנון. לשיטתן, אין יסוד לטענת המערערת לפיה יש לעדכן את תמ"מ 5; סימונו של מתחם 7 בתכנית כ"שטח לתכנון בעתיד" אינו סותר את תמ"מ 5, ומכל מקום המערערת תוכל להעלות את טענותיה בעניין במסגרת הליכי תכנון עתידיים; המערערת לא הוכיחה את התשתית העובדתית בבסיס טענת הפגיעה בעיר בת ים ובתושביה; ואין יסוד לטענת המערערת לפיה מוסדות התכנון נדרשים בעצמם להזמין תסקיר שיבדוק את ההשפעה הכלכלית-חברתית של התכנית.

דיון והכרעה

18. הלכה ידועה היא כי בית המשפט הבוחן החלטה מינהלית אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות המינהלית אשר מופקדת על קבלת ההחלטה בשיקול דעתו שלו, ואינו מתערב בהחלטה אף אם ניתן היה לקבל החלטה טובה יותר. תפקידו של בית המשפט מתמצה בבחינת סבירות ההחלטה והליך קבלתה, באופן הבוחן האם נפלו פגמים המצדיקים את ביטולה.

הדברים אמורים גם במקרה בו הרשות המינהלית שקיבלה את ההחלטה היא מוסד תכנון, כגון המועצה הארצית לתכנון ולבניה או הוועדה המחוזית. בית המשפט אינו מומחה מקצועי לבחינתם של שיקולים תכנוניים, ואינו ממיר את שיקול דעתו של מוסד התיכנון בשיקול דעתו שלו. לכן, ייטה בית המשפט שלא להתערב בהחלטות מוסדות התכנון, אלא אם הוכחה אחת מן העילות המצדיקות התערבות, בהן חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (ראו, בין היתר, בג"ץ 9688/07 איגוד ערים לאיכות הסביבה - נפת אשקלון נ' שר האוצר (2.9.2010); בג"ץ 5137/08 אלבו נ' הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה (14.10.2010)).

לאור זאת, ולנוכח העובדה שטענותיה של המערערת נדונו ונבחנו על ידי שני מוסדות תכנון – הן הוועדה המחוזית הן ועדת הערר – הסוגיה הניצבת בפנינו היא האם נפל פגם בהליך אישור התכנית, או האם החלטתם של מוסדות התכנון לאשרה חרזה ממתחם הסבירות באופן המצדיק את התערבותו של בית המשפט. תשובתי לשאלה זו היא בשלילה.

19. כזכור, טענתה המרכזית של המערערת היא כי היה על מוסדות התכנון לשקול שיקולים של עושר מרחבי וצדק חלוקתי, וכי שיקולים אלו מחייבים לצמצם את התוספת לשטחי התעסוקה בתכנית, שכן שטחים אלו סמוכים לשטחי התעסוקה של המערערת, ועלולים על כן לפגוע בפיתוחה וביכולת ההתעשרות שלה מנכסים מניבים.

אין חולק כי במסגרת הדיון בתכניות מחויבים מוסדות התכנון לשקול לא רק שיקולים תכנוניים מובהקים הנוגעים לשימושי הקרקע, אלא גם שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים רחבים וכוללים (ראו, בין היתר: ע"מ 8840/09 באואר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה- ועדת המשנה לעררים (11.9.2014); ע"מ 1446/06 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ (21.9.2010)). מקובלת עלי גם כן טענתה העקרונית של המערערת, לפיה בכוחם של דיני התכנון והבניה להשפיע על השגת יעדים חברתיים עקרוניים, תוך פרישת יריעה רחבה ומנקודת מבט צופה פני עתיד, ובין היתר הגשמת צדק חלוקתי ותכנון העושר המרחבי בין ערים שכנות ובין המטרופולין לערי המחוז.

20. המערערת עצמה אינה חולקת על כך ששיקולים מסוג זה נלקחו בחשבון בהליך אישורה של תמ"מ 5, ואולם, לטענתה, התכנית הנדונה אינה תואמת במהותה לתמ"מ 5, משום שהיא אינה מיישמת את עקרונותיה החברתיים והכלכליים, וגורמת לפגיעה בעיר בתים ובתושביה.

בעניין זה, לא מצאתי כי יש מקום להתערב בקביעתו של בית משפט קמא, אשר אישר את הממצאים העובדתיים שנקבעו בהחלטת ועדת הערר. כזכור, קבע בית משפט קמא כי המערערת לא הוכיחה שנתוני תמ"מ 5 אינם עדכניים או כי שינוי כלשהו בשנים האחרונות מצדיק את עדכון תמ"מ 5 לעת הזו.

21. השינוי הצפוי היחידי בתמ"מ 5 עליו הצביעה המערערת הוא עדכון השימושים במתחם 7 בלבד, המצוי בשולי העיר תל אביב וגובל בעיר חולון. גם בעניין זה,

מקובלת על ידי קביעתו של בית משפט קמא לפיה אין מדובר בעדכון משמעותי הצפוי לפגוע באיזונים שנערכו בעת אישורה של תמ"מ 5.

בניגוד לטענת המערערת, אני סבור כי אף אם אזורים מסוימים במתחם 7 ישמשו בעתיד כמתחם עסקי, אין בכך חריגה מהשימושים המותרים לקרקע בתמ"מ 5. מסיכומי המשיבות 3-4 עלה, כי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב פועלת לשינוי תמ"מ 5 כך שאזור זה יאפשר שימושי מרכז עסקים ראשי מטרופוליני, וכך בכך פועלת עיריית תל אביב-יפו לאישורה של תכנית מתאר מקומית בסמכות מחוזית שתאפשר ייעוד דומה למתחם. ייעוד זה יאפשר עירוב שימושים של תעסוקה יחד עם עד 25% מגורים וכן מרכז תחבורה, מוקד ספורט, מרכז שירותים עירוניים וכן שטחים פתוחים כחלק מאתר הטבע העירוני המצוי במקום.

ואולם, השינוי המוצע אינו שונה באופן מהותי מהוראות תמ"מ 5 המייעדות את המתחם ל"אזור עירוני בדגש מגורים", שכן הגדרה זו מאפשרת, על פי התמ"מ, לקבוע שימושים למוסדות ציבור ושטחים פתוחים ושימושים משניים למסחר, משרדים, הסעדה, מלונאות, מתקני ספורט ונופש, מרכזי תחבורה ותחנות רכבת. מקובלת על ידי כן קביעתו של בית משפט קמא, הנשענת על החלטת ועדת הערר, לפיה כך או כך מדובר בשימושים מעורבים לקרקע, וההבדל בין תמ"מ 5 הנוכחית לבין השינוי המוצע לה הינו רק בתמהיל השימושים.

מכל מקום, ככל שיינקטו ההליכים הנדרשים לאישורה של התכנית על ידי מוסדות התכנון, תוכל המערערת להגיש את התנגדותה לתכנית, וזו תדון בהתאם להוראות החוק.

22. המערערת ביקשה להתגונן מפני קביעתה של ועדת הערר לפיה לא הניחה תשתית ראייתית להתנגדותה לתכנית, ועל כן ביקשה להפוך את נטל הראיה ולטעון כי החובה להזמין תסקיר כלכלי חברתי אשר יבחן את השפעותיה של התכנית על ערי המחוז ובפרט על העיר בת ים היתה מוטלת דווקא על מוסדות התכנון, והם לא עמדו בה. טענה זו אין לקבל.

טענת המערערת באשר לפגיעה הצפויה בה כתוצאה מאישור התכנית לא נתמכה בתשתית עובדתית ראויה. כפי שקבעה ועדת הערר, טענה זו נשענה על נתונים שאינם מדויקים או אינם עדכניים, והשערותיה של המערערת בנוגע להשלכות התכנית אינן מבוססות.

כפי שקבע בית משפט קמא וכפי שנכתב גם בהחלטת ועדת הערר, חוסנה של הרשות המקומית אינו נגזר רק מעודף שטחי התעסוקה ומהפוטנציאל שלהם להניב הכנסות גבוהות לרשות המקומית על ידי היטל הארנונה. לכן, לא ניתן לקבוע כי התוספת המוצעת לשטחי תעסוקה בעיר תל אביב-יפו תפגע בפוטנציאל הכלכלי של המערערת, וההיפך, כי צמצום שטחים אלו בתכנית יביא בהכרח להתעשרותה של המערערת.

בהקשר זה, לא הוכיחה המערערת למשל כי יזמים פוטנציאליים יעדיפו להשקיע דווקא בשטחי התעסוקה של העיר בת ים על פני שטחי התעסוקה של העיר תל אביב-יפו, גם אם אלו האחרונים לא יגבלו בתחומה המוניציפלי של העיר בת ים. החלטה זו של יזמים יכולה להיות מושפעת משיקולים שונים כגון מחיר הקרקע, רמת התחבורה הציבורית, זמינות החניה, נגישות ועוד, ואינה נסמכת רק על שיוך גיאוגרפי לתחומה המוניציפלי של עיר זו או אחרת.

כך או כך, משלא הניחה המערערת בפני מוסדות התכנון (ואף לא בפנינו) מסד עובדתי שביכולתו לתמוך בטענותיה, בדין נדחתה התנגדותה לתכנית.

23. לבסוף, יש לדחות גם את טענת המערערת בדבר הפגם המינהלי שנפל על פי הנתען בהימנעותם של מוסדות התכנון עצמם להידרש לתסקיר או לחוות דעת שיפרשו את השלכותיה הכלכליות-חברתיות של התכנית.

תקינות ההליך המינהלי של אישור התכנית על ידי מוסדות התכנון מחייבת את בחינתן של כלל העובדות הרלוונטיות ומכלול השיקולים הנוגעים לעניין, לרבות השלכותיה העתידיות של התכנית על המרחב כולו.

בחינה זו יכולה להיעשות גם – אך לא רק – באמצעות הזמנת תסקיר או חוות דעת כמבוקש כעת על ידי המערערת, וזאת על אף שפעולה כאמור אינה מעוגנת בהוראת חוק – להבדיל, למשל, מהדרישה להגשת "תסקיר השפעה על הסביבה" בנסיבות המנויות בתקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על סביבה), התשס"ג-2003. יחד עם זאת, בהיעדר חובה על פי חוק לקבלת תסקיר בטרם אישור התכנית, בחינה זו יכולה להיעשות בדרכים שונות ומגוונות, ועל הטוען לקיומו של צורך בתסקיר כאמור מוטל לבסס טענתו ולנמק מדוע דווקא במקרה הנדון יש צורך להידרש לו. בנטל זה לא עמדה המערערת.

בשים לב לכך שלא נמצא כי התכנית סוטה מתמ"מ 5, ובהינתן העובדה המוסכמת שבמסגרת ההליך לאישורה של תמ"מ 5 נדונו ונלקחו בחשבון ההיבטים המרחביים, לרבות חלוקת שימושי הקרקע ופריסתם של שטחי התעסוקה במחוז כולו, לא ניתן לקבוע שהחלטתם של מוסדות התכנון שלא להידרש לתסקיר או לחוות דעת כמבוקש על ידי המערערת הינה בלתי סבירה או מלמדת על פגם שנפל בהליך (וראו והשוו: בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (20.5.2014)).

24. סיכומם של דברים, אני סבור כי אין מקום להתערב בהחלטתו של בית משפט קמא ובהכרעותיהם של מוסדות התכנון לאשר את התכנית המוצעת.

25. בטרם סיום, מצאתי להעיר שאף המערערת עצמה הצהירה בהגינותה בסיכומיה כי "מזור כולל למצוקותיה של בת ים יוכל להימצא אך ורק בפתרון שורש – חלוקת הכנסות בינה לבין הערים הגובלות בה או, בטווח ארוך הרבה יותר, בחינת איחוד בינה לאחת מהן".

לנוכח זאת, ומשקבעתי כי לא נפל פגם באישור התכנית ובדחיית התנגדותה של המערערת, אין לי אפוא אלא להצטרף לדברים האמורים בחתימת פסק דינו של בית משפט קמא ובחתימת החלטת ועדת הערר, לפיהם מוטב לפנות לאפיקים אחרים כדי להביא מזור למצוקתה הכלכלית של המערערת. יש לקוות כי הוצאתו לפועל של ההסכם להסדר ההבראה של המערערת תשמש בסופו של דבר פתרון כולל ומלא לקשייה של העיר בת ים.

26. לנוכח כל האמור, אציע לחבריי לדחות את הערעור, ולחייב את המערערת בהוצאותיהן של המשיבות 1-3 בסך 30,000 ש"ח.

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלרון.

ניתן היום, י"ד בחשוון התשע"ט (23.10.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה