



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

בפני כב' השופט רון שפירא

העותרים מקלדה סאפי ואח'

נגד

המשיבות
1. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה
2. ועדת המשנה לעררים ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה
3. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים
4. קרן קיימת לישראל

פסק דין

1

2

3

הרקע לעתירות וטענות הצדדים:

4

בפני שתי עתירות, שהדיון בהן אוחד, אשר הוגשו נגד החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה
5 הארצית לתכנון ובניה (להלן: "ועדת המשנה לעררים" או "המשיבה 2"), אשר אישרה בתנאים את
6 תוכנית המתאר המקומית ג/1209, גן לאומי ויער קיים – הר שוקף (להלן: "התוכנית"), אותה יזמו
7 הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן: "המשיבה 3") וקרן קיימת לישראל (להלן:
8 "המשיבה 4").

9

מדובר בתוכנית לשימור השטחים הפתוחים והרגישים הגובלים בפארק הכרמל לטובת הציבור.
10 התוכנית מהווה שינוי לתוכנית מתאר ג/400, אשר אושרה בשנת 1963 ואשר ייעדה את השטח לשטח
11 חקלאי, שהוכרז כקרקע חקלאית בהתאם לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה –
12 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"). התוכנית משנה את יעודם של השטחים שיועדו בעבר לשטח
13 חקלאי ליעוד של גן לאומי ויער. העותרים, בעלים של חלקות בהם נטועים עצי זית או חלקות
14 שמעובדות על ידם, מבקשים לבטל את החלטת ועדת המשנה לעררים או לחילופין להוציא מגבולות
15 התוכנית את כלל הקרקעות המיועדות לחקלאות או משמשות לחקלאות או לחילופין חילופין
16 להוציא את חלקותיהם מגבולות התוכנית.

17

18
19 התוכנית שבנדון הופקדה בשנת 2002. היא חלה על שטחים המצויים ממערב לכפרים דליית אל
20 כרמל ועוספייה והיא מורכבת משלוש יחידות נופיות עיקריות – הר שוקף, בקעת אלון ונחל בוסתן.
21 לתוכנית הוגשו התנגדויות רבות ולפיכך החליטה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית
22 למנות כחוקרת את מתכנת הערים והאזורים, גבי רינגר. החוקרת המליצה לאשר את התוכנית
23 בשינויים, בהסתמך על דירוג הרגישות הסביבתית המצוי בדו"ח, אשר נכתב על ידי פרופ' ש. עמיר
24 ומר א. הר לב מהטכניון (להלן: "דו"ח עמיר"). דו"ח עמיר, שכותרתו "הצעה להסדרת מעמד



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

- 1 השטחים שבין הגן הלאומי והכפרים הדרוזים בכרמלי, הוגש לוועדת ההיגוי הבין משרדית
2 לתוכנית האב ותוכנית המתאר לדליית אל כרמל. הדו"ח נועד להציע הסדרה של מעמד השטחים
3 באזור פארק הכרמל, לרבות השטח נשוא התוכנית, בהתאם לרגישות הסביבתית של משאבי הטבע
4 והנוף. הדו"ח מחלק את השטחים ל-4 דרגות של רגישות, בהתאם לאיכות המשאבים שבתחומם
5 ולפי הערכת רגישותם הסביבתית, כאשר דרגה 1 מהווה את הדרגה הגבוהה ביותר ברמת הרגישות
6 הסביבתית ודרגה 4 מהווה את הדרגה הנמוכה ביותר. מרבית נחל בוסתן דורג בדו"ח ברמת רגישות
7 סביבתית 3. יתר שטחי התוכנית ובכללם בקעת אלון והר שוקף דורגו ברמת רגישות סביבתית 1 ו-2.
8
9 לאחר שהוועדה המחוזית (המשיבה 1) שמעה את המלצות החוקרות, היא החליטה ביום 12.4.05
10 לאשר את התוכנית בתיקונים ובשינויים שונים. התיקון העיקרי בהשוואה לתוכנית המופקדת נוגע
11 לשטח שבאזור נחל בוסתן, שדורג ברמת רגישות סביבתית 3. הוועדה החליטה לצמצם את שטח הגן
12 הלאומי שהוצע בתוכנית המקורית ולייעד את אזור נחל בוסתן ל"שטח חקלאי מיוחד" שבו מותרת,
13 בכפוף לתנאים שונים, בניית מבנים ומחסנים חקלאיים.
14
15 על החלטת הוועדה המחוזית הוגשו מספר עררים לוועדת המשנה לעררים. בין העוררים היו גם
16 העותרים, עיריית הכרמל (רשות מקומית שהוקמה בדרך של איחוד המועצות המקומיות עוספיה
17 ודליית אל כרמל ושפורקה לאחר מכך) וגורמים נוספים. ועדת המשנה לעררים החליטה ביום 5.8.07
18 לקבל את העררים בכל הנוגע לשטחי התוכנית שדורגו בדו"ח עמיר ברמת רגישות סביבתית 3. בנוגע
19 לשטחים שדורגו ברמת רגישות סביבתית 1-2 קבעה הוועדה כי אינטרס השימור מכריע ושינוי ייעוד
20 ל"גן לאומי" מתבקש ומוצדק, כל עוד תשמר זכותם של בעלי המקרקעין לשימושי עיבוד ורעה.
21 באשר לשטחים שדורגו ברמת רגישות סביבתית 3 נקבע כי האינטרס של בעלי המקרקעין הוא הגובר
22 ולכן הוחלט כי יעודם של שטחים אלה לא ישתנה והם ישארו ביעודם החקלאי מכוח ההכרזה על
23 קרקע חקלאית. בנוסף, לגבי חלק מהשטחים שהינם ברמת רגישות סביבתית 2, באזור נחל בוסתן,
24 הוחלט כי יעודם יהיה חקלאי, כמו שאר השטחים באזור נחל בוסתן. כך גם לגבי יחידת השטח
25 שמדרום מזרח לאזור נחל בוסתן שהינה בעלת רגישות סביבתית 2 והינה מרוחקת מן המרחב הרחב
26 של רמת רגישות סביבתית 1-2 שבחלקה הצפוני של התוכנית והיא מעין "אי בודד".
27
28 בעקבות החלטת ועדת המשנה לעררים הוציאה הוועדה המחוזית מתחום התוכנית את החלקות
29 שלא יועדו ל"גן לאומי" והשאירה אותן ביעודן המקורי – ייעוד חקלאי. כתוצאה מכך צומצם שטח
30 התוכנית מ-4,123 דונם ל-3,242 דונם לערך.
31
32 יצוין כי העתירות הוגשו עוד בשנת 2007. הצדדים ביקשו לעכב את הכרעת בית המשפט בעתירות
33 כדי לנסות ולהגיע להסכמות. התנהל מו"מ ממושך שלא צלח. בנסיבות אלו הורה בית המשפט על
34 השלמת הטיעון וכעת יש להכריע במחלוקות.
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

טענות העותרים בעת"מ 4377/07:

- 1
- 2 העותרים טוענים כי התוכנית חוסמת את רצועת הקרקע היחידה הצמודה לשטח השיפוט של דליית
- 3 אל כרמל שבה יוכל הישוב להתרחב ולהתפתח בעתיד. העותרים מציינים כי לאחר הליכי התנגדויות
- 4 ועררים ולאחר הגשת העתירות דן הובהר על ידי המשיבות כי שטח של 881 דונם, אשר הינו חלק
- 5 מאזור הנקרא נחל בוסתן, הוצא משטח התוכנית ונשאר בייעודו החקלאי. נטען כי השטחים הנ"ל
- 6 שהוצאו מגבולות התוכנית הינם בבעלות פרטים ומשמשים את בעליהם לחקלאות. כן נטען כי
- 7 כתוצאה מהקטנת שטחה של התוכנית הוצאו חלק מחלקות העותרים אל מחוץ לגבולותיה, אך
- 8 החלקות שנשארו במחלוקת בין הצדדים כולן בבעלות פרטית ומשמשות את בעליהן לחקלאות.
- 9 העותרים טוענים כי כתוצאה מהיות שטחים אלה שטחים פרטיים, לא תהיה נגישות למטיילים
- 10 באזור והלכה למעשה השטחים לא ישמשו לקיום מטרות התוכנית בכל צורה שתהא. נטען כי
- 11 השטחים המיועדים לתוכנית הינם שטחים בבעלות פרטית שמרביתם צמודים לשטח שיפוט דליית
- 12 אל כרמל ולטענת העותרים אין כל זיקה בינם לבין ייעודי התוכנית המוצהרים ומדובר בפגיעה
- 13 חמורה בזכויות הקניין של בעלי הקרקעות, שכן התוכנית תביא לירידת ערך של חלקות העותרים.
- 14
- 15 כן טוענים העותרים כי הדבר נעשה תוך חריגה מסמכות, פגיעה בזכויות קניין וחוסר סבירות קיצוני.
- 16 נטען כי התוכנית פוגעת בזכויות יסוד של בעלי החלקות הנ"ל לקניין ולשוויון באופן בלתי מידתי
- 17 ולתכלית בלתי ראויה, אשר לא מוצאת איזון ראוי בין האינטרסים המתנגשים. נטען כי לא יגרם כל
- 18 נזק למשיבות אם שטחים אלה יוצאו מהתוכנית והדבר לא יעכב או יגרע מקיום מטרות התוכנית,
- 19 שכן מדובר בשטחים פרטיים המשמשים לחקלאות, אינם נחוצים לביצוע עבודות באזור למימוש
- 20 מטרות התוכנית וצמודות דופן לגבול התוכנית. כן נטען כי לא נבחנו כלל חלופות המשיגות את יעדי
- 21 התוכנית עם פגיעה מינימלית בעקרונות התכנון ובזכויות חוקתיות של העותרים.
- 22
- 23 העותרים טוענים כי על שטח הרצועה המדובר חלות מספר תוכניות מתאר ברמות השונות בהן יועד
- 24 שטח הרצועה כחקלאי והוצא מתחומי הגן הלאומי או היערות באותו איזור, תוך הבנה כי שטר זה
- 25 ינוצל בעתיד להרחבת דליית אל כרמל ותוך מניעת פגיעה קשה בזכויות יסוד של בעלי הקרקעות.
- 26
- 27 עוד הם טוענים כי התוכנית שבנדון מגדילה את שטחי היער והפארק הלאומי סביב הישוב וגורעת
- 28 את הרצועה הנ"ל שבה תוכל דליית אל כרמל להתפתח. מטרות התוכנית הן ייעוד השטחים להנאת
- 29 הציבור, שמירת נופ הכרמל ושמירת הערכים הטבעיים, הארכיאולוגיים, ההיסטוריים והתרבותיים
- 30 הכלולים בו, ייעוד שטחים לגן לאומי וייעוד שטחים ליער נטע-אדם קיים.
- 31
- 32 העותרים, יחד עם בעלי קרקעות אחרים, הגישו התנגדויות לתוכנית לוועדה המחוזית וטענו לפגיעה
- 33 קשה בזכותם החוקתית לקניין ולצורך העתידי של הרחבת היישוב. ההתנגדויות התקבלו באופן
- 34 חלקי כאשר גבולות התוכנית לא שונו אך חלק משטחה הפך לשטח "חקלאי מיוחד" עם הוראות
- 35 מגבילות לגבי אפשרויות בניית מבנים חקלאיים. לטענת העותרים, המטרה היא להגביל לעתיד את



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 אפשרויות הפיתוח של דליית אל כרמל לכיוון הרצועה שנכללה בתוך גבולות התוכנית ולהגביל את
2 אפשרויות השימוש החקלאי בפועל באותן אדמות.

3
4 העותרים הגישו עררים למועצה הארצית לתו"ב על החלטת הוועדה המחוזית. ועדת המשנה לעררים
5 קיבלה באופן חלקי את העררים ותחליטה כי אזור שיועד, על פי החלטת ועדת ההתנגדויות, כאזור
6 "חקלאי מיוחד", יהפוך לחקלאי. אזורים בעלי רגישות סביבתית 3 יהפכו אף הם לאזור בייעוד
7 חקלאי. יחד עם זאת, טוענים העותרים, ועדת המשנה לעררים השאירה את כל השטחים
8 החקלאיים, על אף שברובם הם מהווים מקשה אחת וברצף עם שטח שיפוט דליית אל כרמל, בתוך
9 גבולות התוכנית נשוא העתירה.

10
11 העותרים טוענים כי התוכנית במתכונתה הנוכחית חורגת מהוראות חוק גנים לאומיים ומסמכויות
12 הקרן הקיימת לישראל. לטענתם, לרשות לשמירת הטבע אין סמכות, במסגרת תוכניות מתאר שהיא
13 יוזמת, לייעד חטיבות קרקע שלמות וגדולות ליעודים שאינם שמורות טבע וגנים לאומיים. בנוסף,
14 נטען כי לקרן הקיימת מעמד להגשת תוכניות מתאר על קרקעות שלה זכויות בהן בלבד ועל קרקעות
15 העותרים וכלל השטח בבעלות פרטית אין לקרן הקיימת כל זכויות ואין ביכולתה להגיש בגינם
16 תוכניות מתאר. על כן טוענים העותרים כי התוכנית אושרה תוך חריגה מסמכות ובניגוד להוק.

17
18 כן טוענים העותרים כי התוכנית מנוגדת לתוכניות מתאר מחוזיות לפיהן השטח מיועד ברובו
19 המכריע לחקלאות ולתוכניות מתאר ארציות תמ"א 8 ותמ"א 35 המייעדות שטחים מסביב לעיר
20 הכרמל לגן לאומי אך שטח התוכנית דן הסמוך לשטח שיפוט העיר לא יועד בהן למטרה זו.

21
22 העותרים טוענים כי מטרת התוכנית הייתה למנוע כל התפתחות של עיר הכרמל ובייחוד דליית אל
23 כרמל על אדמות תושבי המקום החקלאיות וכל זאת תוך פגיעה קשה בזכות הקניין של בעלי
24 הקרקעות וזכותם להתפרנס. לטענתם, ההחלטה להשאיר את השטחים החקלאיים בגבולות
25 התוכנית נעשתה משיקולים זרים ובלתי ענייניים ותוך חריגה ממטרות התוכנית ויעדיה ומסמכויות
26 יוזמי התוכנית וועדות התכנון בהקשר זה. העותרים טוענים כי החלטות המשיבות הינן בלתי
27 סבירות באופן קיצוני בשל העדר זיקה בין חלקות העותרים לבין יעדי התוכנית ומטרותיה וכן בשל
28 התעלמות מהעובדה כי שטח התוכנית הינו האפשרות היחידה הקיימת להתרחבותה של דליית אל
29 כרמל.

30
31 לטענת העותרים, מהחלטת המשיבה 1 בעררים ונימוקיה ניתן להסיק כי דו"ח עמיר היווה את
32 הבסיס לתוכנית המתאר נשוא העתירות דן ולהחלטות במהלך הדיונים בהתנגדויות ובעררים. יחד
33 עם זאת, לטענת העותרים, הדו"ח הנ"ל לא היווה כלל חלק ממסמכי התוכנית כפי שעולה
34 מהוראותיה. דהיינו, נטען כי המערערים לא יכלו לדעת על קיומו של הדו"ח כאשר צילמו את



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 התוכנית והגישו את התנגדותיהם. העותרים טוענים כי היות ודו"ח עמיר לא היווה חלק ממסמכי
2 התוכנית, אין המשיבה 2 יכולה לסמוך עליו בהחלטתה ואין הוא יכול להוות את הבסיס להחלטה זו.
3 יתרה מכך, לדו"ח אין כל מעמד סטטוטורי, איננו בבחינת תוכנית סטטוטורית מחייבת, איננו דו"ח
4 אשר נעשה על פי דין ועל כן איננו בגדר דו"ח מחייב. העותרים טוענים עוד כי הדו"ח חובר בשנת
5 1999 וכפי שהבהירה ב"כ המשיבה 2 דו"ח זה בא כ"הצעה להסדרת מעמד השטחים שבין הגן
6 הלאומי והכפרים הדרוזים בכרמל" אשר הוגש לוועדת ההיגוי הבינמשרדית לתכנית האב ותכנית
7 המתאר לדלית אלכרמל. דו"ח זה יצר מחלוקת חריפה ביותר בין מועצה מקומית דלית אלכרמל
8 (דאז) והוועדה הבינמשרדית ולבסוף הוא נדחה על ידי המועצה המקומית וההצעה לא יצאה אל
9 הפועל.

10

11 העותרים טוענים כי היות וממצאי דו"ח עמיר הם ישנים ולרוב אינם רלוונטיים למצב הקיים כיום
12 בשטח, מן הראוי היה כי המשיבות יבדקו את מצב הנתונים העדכני על מנת שמידע זה יהווה בסיס
13 נתונים עובדתיים עדכני. העותרים טוענים כי החלטות המשיבות 1 ו-2 התקבלו ללא שהתבססו על
14 תשתית עובדתית ראויה עובר לקבלת ההחלטה ולכן ההחלטות מנוגדות לכללי המנהל התקין
15 ולעקרונות הבסיסיים של המשפט המנהלי.

16

17 עוד טוענים העותרים כי מחברי הדו"ח עצמם לא הציעו לצרף חלק ניכר מהאזור שבמחלוקת לשטח
18 הפארק הלאומי. למשל, כלל השטח הצמוד לצד המערבי של שטח שיפוט דלית אלכרמל ואף
19 שטחים שהוגדרו על פי הדו"ח כבעלי רגישות סביבתית 2 או אפילו 1, הוצע לגביהם כי יהפכו לשטחי
20 תיירות אקסטנסיבית ולא הוצע כי יועברו לשטח הפארק. העותרים טוענים כי גם העובדה כי הדו"ח
21 הציע כי כיוון צפון מערב משטח שיפוט דלית אלכרמל הוא המועדף לפיתוח בטווח הארוך לא
22 נלקחה בחשבון על ידי המשיבות.

23

24 העותרים טוענים כי המשיבות בחרו ללקט מהדו"ח את מה שנוח להן על מנת להגיע לתוצאה בה
25 חפצו ואת מה שהם חושבים שישרת את האינטרס של אי פיתוח הישוב דלית אלכרמל לכיוון מערב
26 והרחבת הפארק הלאומי על חשבון הקרקעות הפרטיות של העותרים.

27

28 העותרים טוענים כי החלטת המשיבה 2 נשוא העתירה הינה החלטה פסולה בהיותה מפלה ינגד
29 העותרים בעלי החלקות הנ"ל שלא כדון, שכן החלטת המשיבה 2 הותירה מחוץ לגבולות הפארק
30 חלקות רבות שמצויות במצב דומה ואף זהה לחלקות העותרים. נטען כי המשיבות לא הבהירו מדוע
31 דינן של חלקות העותרים שונה מדין החלקות הנמצאות בנסיבות זהות והוצאו משטח התוכנית.
32 נטען כי הוצאת חלקות העותרים משטח התוכנית אינה פוגעת ברצף הגן הלאומי ואינה גורמת
33 לקיטוע השטח, כנטען על ידי המשיבה 3. כן טוענים העותרים כי בניגוד לטענת המשיבה 3, יש
34 להפריד בין נסיבות המקרה ב"מצד עבירים", שם החלקות היו מיועדות, לפי התוכניות החלות



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה והמחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 עליהן, לשמורת טבע, לבין ענייננו, שכן חלקות העותרים הן בעלות ייעוד חקלאי והתוכנית משנה את
2 יעודן לפארק לאומי.

3

4

טענות העותרים בעת"מ 4385/07:

5 גם העותרים בעת"מ 4385/07 טוענים כי התוכנית נשוא העתירות פוגעת פגיעה אנושה ובלתי
6 מידתית בבעלי הזכויות במקרקעין. נטען כי תוכניות המתאר ברמות השונות החלות על שטח
7 הרצועה הנ"ל מייעדות אותה כחקלאית, תוך הבנה כי שטח זה ינוצל בעתיד להרחבת דליית אלכרמל
8 וכי התוכנית שבנדון מנוגדת למדיניות התכנון, כפי שבאה לידי ביטוי בתוכניות המתאר הארציות
9 והמחוזיות המאזנות בין האינטרס הציבורי והפרטי. עוד נטען כי ההסכמות שהיו בין המשיבה 3
10 לרשויות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה טרם הפקדת התוכנית נזנחו והתוכנית פורסמה
11 להפקדה תוך התעלמות ממפת ההסכמות שנוסחה.

12

13 העותרים טוענים כי העדר נתונים, מסמכים וחוות דעת בעת החלטת המשיבה 1 על הפקדת התוכנית
14 הופך את החלטתה לבטלה מעיקרא. נטען כי לא היו בפני המשיבה 1 מפת ההסכמות ההתנומה על ידי
15 הרשויות המקומיות והמשיבה 3 והתחייבות כלפי חלקת העותרים על ידי מנכ"ל המשיבה 3, לא היה
16 בפניה סקר בעלויות בתחום התוכנית וכן נטען כי לא הייתה בפניה העבודה שהוכנה על ידי פרופי
17 שאול עמיר ואמיתי הר-לב. עוד נטען כי המשיבה 1 לא דנה בעת הפקדת התוכנית בהיבט הכלכלי של
18 התוכנית וסיכויי מימושה.

19

20 העותרים טוענים עוד כי המימוש של יעוד "גן לאומי" בשטחים פרטיים אינו אפשרי. כן נטען כי
21 התוכנית הינה בלתי סבירה שכן אינה מפרטת דרכי גישה וחניה. נטען גם כי התוכנית אינה יכולה
22 להתאפשר כתוכנית מתאר מקומית.

23

24 באשר לבקשת המשיבות 1 ו-2 לדחיה על הסף של העתירה בגין חוסר ניקיון כפיים נוזעלמות עובדות
25 מבית המשפט בכל הנוגע לבניה בלתי חוקית על ידי העותרים) טוענים העותרים כי העותרים
26 בעתירה זו הם שניים מבני משפחת חוסייסי ששמותיהם הפרטיים הם ריאד והאני וכי מבצעי הבניה
27 הבלתי חוקית אינם העותרים. בכל מקרה, טוענים העותרים, גם לו הייתה הטענה נכונה אין לזה
28 קשר לדיון בתוכנית המייעדת את מקרקעיהם ל"גן לאומי" לנצח נצחים.

29

30 באשר לטענת המשיבות כי ביהמ"ש אינו ערכאת ערעור עליונה על מוסדות התכנון טוענים העותרים
31 כי כל נימוקי העתירה מבוססים על עקרונות המשפט המנהלי ועל טענות של חוסר סמכות, חוסר
32 תום לב וחוסר סבירות ובעניינים אלה כן יש הצדקה להתערב.

33

34 העותרים טוענים כי בשטח שבנדון ניתן היה לבצע פיתוח לולא התוכנית נשוא העתירה האוסרת כל
35 בניה מכל סוג שהוא, שכן לפי התוכנית הקודמת החלה על המקום יש אפשרות ל"פיתוח חקלאי",



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 הכולל בתוכו גם הקמת בניינים שאינם מיועדים לשימוש חקלאי דווקא. עוד טוענים העותרים כי על
2 פי תמ"א 35 "שטח פתוח" מוגדר בסעיף 5 להוראות תמ"א 35 גם כ"פארק מטרופוליטני" שהינו
3 "שטח פתוח במרקם עירוני שיועד בתכנית מתאר מחוזית לאזור נופש מטרופוליטני או לפארק
4 מטרופוליטני/אזורי". נטען כי על פי סעיף 7.20.2 לתמ"מ 6 המופקדת בפארק מטרופוליטני/אזורי
5 מותרים כל השימושים המותרים בשטח פתוח עירוני וכן שימושים למתקני נופש וספורט, שטחים
6 להתקהלות המונים, ארועים ומופעים, תרבות, בידור, בילוי ונופש וכיוצ"ב. על כן, נטען כי טענת
7 המשיבות לפיה לא ניתן לבנות מבנה כלשהו בשטח העותרים או בשטח התוכנית גם לולא התוכנית
8 שבנדון אינה נכונה. נטען כי גם בשטח המיועד להיות שטח פתוח ניתן להקים מבני-ט ולשלב את
9 הבניה בנוף הפתוח מבלי להפר את יעוד השטח כשטח פתוח.

10
11 כן נטען כי שווי המקרקעין ערב כניסת התוכנית להפקדה ואישורה היה גבוה יותר משווי של קרקע
12 חקלאית סתם, מה גם, שההכרזה על קרקע חקלאית אינה פקטור בהערכת שווי המקרקעין לצורך
13 תביעת פיצויים. נטען כי מן הדין היה שהמשיבה תקיים את הדיון בעניין תביעות פיצויים
14 פוטנציאליות עוד לפני הפקדת התוכנית ולא אחריה. כן נטען כי הוועדה המחוזית אינה יכולה לעסוק
15 בנושא הפיצויים.

16
17 נטען עוד כי תוכנית המתאר המקומית ג/1209 אינה יכולה לבטל או להוסיף הוראות על תמ"א 8
18 ואינה יכולה לשנותן. לכן, נטען כי כל המגבלות החמורות שמצויות בתוכנית ג/1209 ושזיכרן אינו
19 מופיע בתמ"א 8 דינן להיות בטלות ומאידך כל ההוראות המקלות, כגון סעיפים 7 ו-11, חלות על
20 התוכנית.

21
22 **טענות המשיבות:**

23 המשיבות 1-2 טוענות כי התוכנית משתרעת על שטח התחום בין פארק הכרמל ממערב לבין שטחים
24 חקלאיים ממזרח. נטען כי מדובר בשטח שאינו כלול בתחום שיפוט של רשות מקומית כלשהי, הגובל
25 בחלקו בתחום השיפוט של דליית אל כרמל ובחלקו בתחום המועצה האזורית חוף הכרמל. מדובר
26 בשטח עשיר בערכים ובמשאבי טבע רגישים ויש חשיבות רבה בייעודו לגן לאומי לצורך מתן הגנה
27 סטטוטורית ושמירה על המערכות האקולוגיות וערכי הנוף וההיסטוריה המצויים בו. המשיבות
28 טוענות גם כי התוכנית תואמת את מגמות התכנון שבתוכניות המתאר הארציות – תמ"א 35 ותמ"א
29 31 שקדמה לה ובתוכנית המתאר המחוזית של מחוז חיפה – תמ"מ 6 המופקדת.

30
31 עוד טוענות המשיבות כי לאחר שהוגשו התנגדויות לתוכנית מטעם העותרים החליטה הוועדה
32 המחוזית לצמצם את שטח הגן הלאומי שהוצע בתוכנית המקורית ולייעד את אזור נחל בוסתן
33 ל"שטח חקלאי מיוחד", במקום גן לאומי, כדי להיטיב עם בעלי הקרקע הכלולים בתא שטח זה,
34 בהשוואה להוראות התוכנית המופקדת.

35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

- 1 לאחר שהוגש ערר על החלטת הוועדה המחוזית למועצה הארצית ולאחר שנוהלו 2 ישיבות לשמיעת
2 העררים החליטה וועדת המשנה לעררים כי שטחי התוכנית אשר רגישותם הסביבתית היא ברמה 3
3 על פי דו"ח עמיר יישארו בייעודם החקלאי מכוח ההכרזה על קרקע חקלאית. שטחים בעלי רמת
4 רגישות סביבתית 1-2 יהא ייעודם גן לאומי, למעט יחידת השטח שמדרום מזרח לחל בוסתן אשר
5 ייעודה יהיה חקלאי. כמו כן, איזור נחל בוסתן יישאר ביעוד שטח חקלאי. בעקבות החלטה זו הגישה
6 המשיבה 3 תוכנית מתוקנת התואמת את ההחלטה של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית.
7 שטחה של התוכנית צומצם כדי שלא יכלול את השטחים שנשארו ביעוד חקלאי והם הוצאו מחוץ
8 לתחום התוכנית והוסרה כל מגבלה על השימוש בהם על פי יעודם החקלאי.
9
10 על כן, נטען כי היקפה של התוכנית צומצם משמעותית ומרבית החלקות בהן מחזיקים העותרים
11 בעת"מ 4377/07, שהיו בתחום התוכנית, הוצאו ממנה והושארו ביעודם החקלאי ונותר מספר זעום
12 של חלקות בתחום התוכנית, כאלה המצויות בלב שטח התוכנית, באחד השטחים הרגישים ביותר
13 של התוכנית (מעטפת פסגת הר שוקף) ומרוחקות ביותר מגבול התוכנית והישוב או כאלה המצויות
14 בחלק המרוחק ביותר מגבול התוכנית הסמוך לישוב דלית אל כרמל ומהשטחים המיועדים לפיתוח
15 בו. על כן, נטען כי החלטת ועדת המשנה לעררים מייתרת את רוב העתירה וגם ביתרת העתירה, ככל
16 שהיא נוגעת לחלקות שנותרו בתחום התוכנית, אין לעתירה על מה שתסמוך ודינה להדחות כמפורט
17 בהחלטת ועדת המשנה לעררים.
18
19 לגבי העותרים בעתירה 4385/07 טוענות המשיבות כי הם מחזיקים בחלקות הממוקמות בלב
20 התוכנית, באחד השטחים הרגישים ביותר של התוכנית (מעטפת פסגת הר שוקף), כי חלקות אלה
21 מרוחקות מאות מטרים מגבול השטח המיועד בתמ"מ 6 לפיתוח עיר הכרמל ומצויות בלב ייטח
22 פתוח מוגן על פי תמ"מ 6 המיועד להישמר כשטח פתוח לאור רגישותו. גם על פי תמ"מ 35 החלקות
23 הן בלב מרקם שמור משולב בשטח המיועד לשמורות טבע וגנים לאומיים קיימים ומוצעים. למרות
24 זאת, טוענות המשיבות, העותרים ביצעו שם בניה בלתי חוקית מסיבית בחלקותיהם. כנגד בניה זו
25 ניתן צו על ידי בימ"ש השלום בחיפה להפסקת הבניה. על כן, טוענות המשיבות כי ככל הנראה הרקע
26 להתנגדות העותרים לתוכנית הוא כוונתם לשימוש בחלקות שבבעלותם לשם ביצוע בניה, למרות
27 יעודן החקלאי. נטען כי עותרים אלה באים בחוסר ניקיון כפיים לביהמ"ש בשל רך שלא טרחו
28 להביא לידיעת ביהמ"ש את פעולות הבניה הבלתי חוקיות שביצעו בתחומי החלקות שבבעלותם וכן
29 בשל עצם הבניה הבלתי חוקית ועשיית הדין העצמי.
30
31 המשיבות טוענות גם כי כלל שטחה של התוכנית מיועד בתוכנית קודמת ג/400 לשטח חקלאי ומוכרז
32 כקרקע חקלאית לפי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה והשטח כלל אינו מיועד לפיתוח.
33 חשיבות השטח כשטח פתוח באה לידי ביטוי באופן עקבי במדיניות התכנון הארצית והמחוזית
34 שקובעת את מגמות הפיתוח בראיה המחוזית והכלל ארצית. תוכניות המתאר הארציות ותוכנית
35 המתאר המחוזית המופקדת (תמ"מ 6) אינן מיעדות את השטח לבניה למגורים או לפיתוח אחר,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 אלא מייעדות אותו להישמר כשטח פתוח. בתמ"א 35 שאושרה בשנת 2006 על ידי הזמנשלה כלול
2 שטח התוכנית במרקם "שמור משולב" שמוגדר כבעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה והמדיניות
3 לגבי מרקם זה היא של שימור ערכי טבע ונוף ויצירת רצף של שטחים פתוחים. נטען כי יעוד השטח
4 לפיתוח סותר מהותית את תמ"א/35 בעוד שייעודו לשטח פתוח תואם את התמ"א. גם על פי
5 תמ"א/31 מרבית השטח מוגדר כשטח נוף כפרי פתוח והיתרה כגן לאומי, השטח מוגדר כשטח רגיש
6 ביותר מבחינה סביבתית ונופית וגם על פי תמ"א/31 שטח התוכנית אינו מיועד לשמש לצרכי פיתוח.
7 תמ"א 35 מחליפה את תמ"א 31 שבוטלה. בנוסף, קיימים בתוכנית מספר שטחים המיועדים בתחום
8 תמ"א 22 ליער נטע אדם קיים והתוכנית מעגנת בעניין זה את הוראות התמ"א. באשר לתמ"מ 6
9 המדיניות התכנונית המבוטאת בתמ"מ מכירה בחשיבות הרבה של שמירה על שטח התוכנית כשטח
10 פתוח וכריאה ירוקה ברמה האזורית והמטרופולינית. לצורך כך מגדירה התמ"מ את שטח התוכנית
11 כשטח פתוח ומוגן, בו קיימת עדיפות לשימושי קרקע המקובלים בשטחים פתוחים ובכלל זה
12 שמורות טבע וגנים לאומיים, שטחי יער ויעור, שטחים פתוחים טבעיים וחקלאות. כן נטען כי שטח
13 התוכנית מרוחק מהתחום המיועד לפיתוח עירוני שנקבע בתמ"מ והוא אינו צמוד דופן אליו. על כן,
14 נטען כי התוכנית תואמת היטב את כל מגמות התכנון הארצי ועולה בקנה אחד גם עם הוראות
15 התוכנית המחוזית המופקדת.

16
17 עוד טוענות המשיבות כי תושבי דליית אל כרמל ועוספייה בונים בצפיפות המאפיינת כפר קטן ולא
18 ישוב עירוני ולא מנצלים את צפיפות הבניה הממוצעת המאושרת להם. התוכנית המאושרת בשני
19 הישובים חלות על שטחים גדולים יחסית ומציעות מלאי יחידות דיור גדול למדי, המספק את צרכי
20 הישובים לטווח ארוך ובתחום השיפוט נותרו עוד שטחים רבים לפיתוח עתידי.

21
22 המשיבות טוענות כי חשיבות התוכנית מתבטאת בין היתר ביצירת רצף עם השטחים המוגנים
23 הסמוכים של פארק הכרמל ובסיוע בשמירה על חטיבות הנוף ההומוגניות, על הריאה הירוקה
24 ושימור המערכות האקולוגיות. נטען כי תמיכה נוספת לחשיבות הסביבתית והנופית של שטח
25 התוכנית ניתן למצוא ב"דו"ח עמיר" שנעשה עבור ועדת ההיגוי הבין משרדית לתוכנית האב ותוכנית
26 המתאר לדלית אל כרמל ונועד להציע הסדרה של מעמד השטחים באזור פארק הכרמל בין רשות
27 שמורות הטבע לבין הכפרים הדרוזיים בכרמל, על בסיס של רגישות סביבתית. בהחלטות הוועדה
28 המחוזית וועדת המשנה לעררים ניתן משקל לניתוח הסביבתי שבוצע בדו"ח עמיר ולרמת הרגישות
29 הסביבתית של השטחים, כפי שנקבעה בדו"ח עמיר, כאשר רמת רגישות סביבתית 3 מהמלת חשיבות
30 מוגבלת לשמירת משאבי טבע ונוף ורמות 1 ו-2 מסמלות חשיבות גבוהה לשמירה.

31
32 המשיבות 1 ו-2 טוענות כי אין בסיס לטענת העותרים כי אין צורך תכנוני אמיתי בהרחבת הגן
33 הלאומי הקיים. המשיבות טוענות גם כי מרבית טענות העותרים נטענו במסגרת ההתנגדויות
34 שהוגשו לתוכנית ובפני ועדת המשנה לעררים, אשר איזנה בהחלטתה בין מספר אינטרסים
35 מתנגשים, כגון טובת הפרט וטובת תושבי האזור מול טובת הציבור בכללותו.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

- 1
2 המשיבות 1-2 טוענות כי התוכנית סבירה ומדובר בהחלטה תכנונית מובהקת שעברה את שטח
3 הביקורת של שני מוסדות תכנון שהאחרון בהם – ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתו"ב
4 – עומד בראש ההיררכיה התכנונית. על כן, נטען כי אין מקום להתערב בהחלטה.
5
6 באשר לטענת העותרים לפגיעה בזכות הקניין טוענות המשיבות כי התוכנית הקודמת שחלה על
7 האזור הכריזה על החלקות כקרקע חקלאית והיא אינה קובעת זכויות בניה בקרקע חקלאית
8 ומרבית השימושים בשטח המיועד כחקלאי על פיה מותנים באישור הוועדה המחוזית. השטח אינו
9 מיועד לפיתוח על פי התוכנית המאושרת ולכן אין לטענות העותרים בסיס. לא ניתן לומר כי
10 העותרים נפגעו כלל, ובוודאי שאין כאן פגיעה בלתי מידתית או אנושה שמצדיקה התערבות
11 ביהמ"ש.
12
13 בנוגע לטענות העותרים על כך שלא הוצגו בפני הוועדה המחוזית עובר להחלטה על הפקדת התוכנית
14 מסמכים שונים טוענות המשיבות 1-2 כי ההחלטה להפקיד את התוכנית ולאשרה נסמכת על
15 מדיניות התכנון המחוזית והארצית וכן על סקר שערכה החברה להגנת הטבע. נטען כי הסקר שערכה
16 המשיבה 3 היה מוכר לוועדה המחוזית זה מכבר וכי התוכנית לא הוכנה בהתבסס על דו"ח עמיר.
17
18 עוד טוענות המשיבות 1-2 כי אין בסיס לטענות העותרים כי לא הייתה התחשבות בבעלות בקרקע או
19 בהיבטים הכלכליים של התוכנית וסיכויי מימושה. נטען כי מדובר בשטח חקלאי המיועד להיות
20 שטח פתוח ובנסיבות אלה החלטת ועדת המשנה לעררים איזנה היטב בין צרכי הציבור בשמירה על
21 שטחים פתוחים לבין זכויות בעלי הקרקע.
22
23 באשר לטענות העותרים בדבר העדר נגישות וחניה טוענות המשיבות 1-2 כי מאחר שלא כל שטח הגן
24 הלאומי מיועד לשמש לפיתוח אינטנסיבי ולמערכי קליטת קהל ומאחר שטרם נקבע מיקום והיקף
25 הפעילויות ואזורי הפיתוח, לא נמצאה הצדקה בשלב זה ליעד שטחים מסוימים ומוגדרים למטרת
26 חניה. הדבר ייעשה במדויק בשלב שבו תגדיר התוכנית המפורטת את האזורים המיועדים לפיתוח
27 וקליטת קהל. נטען כי ועדת המשנה לעררים קיבלה עמדה זו ומצאה אותה סבירה מבחינה תכנונית
28 ואין מקום להתערב בקביעה תכנונית מקצועית מובהקת זו. לעניין דרכי גישה נטען כי אין צורך
29 בדרכי גישה נוספות לקיימות. עיקר תנועת המטיילים היא תנועה רגלית וזאת הן כדי לשמור על
30 השטח הפתוח והן כדי לממש את המטרה של בילוי ונופש בחיק הטבע.
31
32 גם המשיבות 3 ו-4 מצטרפות לטענות הנ"ל של המשיבות 1 ו-2 וטוענות כי ההחלטה היא סבירה וכי
33 אין להתערב בה. כן נטען על ידי המשיבות 3 ו-4 כי ליוזמי התוכנית סמכות ליוזם את התוכנית
34 והתוכנית הוגשה כדיון, בניגוד לטענות העותרים. נטען כי המקרקעין ממילא אינם מיועדים לפיתוח
35 ולכן יש לדחות את טענות העותרים בנוגע לכך שהתוכנית תמנע את התרחבות הישוב דלית אל



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 כרמל. כן נטען כי התוכנית מתיישבת עם תוכניות קודמות החלות על המקרקעין ועם מדיניות
2 התכנון הארצית, המחוזית והמקומית, הרואה את המקרקעין נשוא העתירה כשטחים חקלאיים
3 בעלי אופי פתוח ולא כשטחים המיועדים לפיתוח.

4
5 נטען כי העובדה ששטח התוכנית צומצם באורח ניכר ושנותרו בתחומו רק שטחים רגישים במיוחד
6 הממוקמים בלב שטח התוכנית או במקומות המרוחקים מאוד מישובי עיר הכרמל מעידה על
7 סבירות החלטתה של ועדת המשנה לעררים ועל האיזון הראוי שנעשה על ידה בין זכות הקניין של
8 בעלי הקרקעות לבין הצורך להגן ולשמר שטח ערכי ומיוחד זה לטובת הציבור ולטובת הדורות
9 הבאים. נטען כי אין בתוכנית כדי לפגוע ברעיה ובשימושים החקלאיים הקיימים כיום בחלקות
10 שנותרו בתחום התוכנית ושיעודם שונה ל"גן לאומי".

11
12 כן נטען כי העותרים מעלים טענות שמרביתן נטענו בעבר, הן בפני ועדת המשנה להתנגדויות והן בפני
13 ועדת המשנה לעררים, ומבקשים מביהמ"ש להחליף את שיקול דעתם של מוסדות התכנון בשיקול
14 דעתו שלו. נטען כי לא נפל בהחלטת ועדת המשנה לעררים כל פגם המצדיק התערבותו של ביהמ"ש.

15
16 עוד נטען כי התוכנית אינה חורגת מהוראותיו של חוק גנים ושמורות, שכן השטחים החקלאיים שלא
17 יועדו לגן לאומי הוצאו מתחום התוכנית.

18
19 בנוגע לשטחים שוועדת המשנה לעררים החליטה להותיר בתחום התוכנית נטען כי למרות העובדה
20 שזכותם של בעלי המקרקעין לבצע בתחום המקרקעין שימושים חקלאיים ולרעות בתחומם לא
21 תפגע, עדיין קיימת חשיבות רבה להותירם בתחום הגן הלאומי כדי למנוע קיטוע של הגן הלאומי
22 ולשמור על רצף אקולוגי שהינו תנאי הכרחי לצורך קיומם והתפתחותם של בעלי החיים והצומח
23 המצויים בשטח.

24
25 בכל הנוגע לעותרים בעת"מ 4385/07 נטען כי שטחם מצוי במעטפת של פסגת הר שוקף, בלב ליבה
26 של התוכנית. מדובר בשטח רגיש ביותר, אשר סווג בדו"ח עמיר ברמת רגישות סביבתית גבוהה. נוכח
27 זאת החליטה ועדת המשנה לעררים ובצדק שלא להוציא את השטח מתחום התוכנית והוא מיועד
28 במסגרתה ל"גן לאומי".

29
30 נטען כי החלטת ועדת המשנה לעררים להותיר בתחום התוכנית רק שטחים רגישים במיוחד,
31 הממוקמים בלב שטח התוכנית או במקומות המרוחקים מאוד מישובי עיר הכרמל, תוך שמירת
32 זכותם של בעלי המקרקעין לבצע שימושים חקלאיים ולרעות בתחומם, מהווה איזון ראוי בין זכות
33 הקניין של בעלי הקרקעות לבין הצורך להגן ולשמר שטח ערכי ומיוחד זה לטובת הציבור ולטובת
34 הדורות הבאים. על כן, ההחלטה סבירה ואין מקום להתערבות.

35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

דיון ומסקנות:

1

2

3 לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת המסמכים שהוגשו לעיוני, הגעתי למסקנה כי אין מקום
4 להתערב בהחלטת המשיבה 2 לאשר את התוכנית כפי שאושרה, מאחר שמדובר בהחלטה סבירה,
5 אשר ניתנה לאחר שקילת כל השיקולים הרלוונטיים לעניין, שמיעת כל ההתנגדויות ודיון בהן באופן
6 מעמיק ואף קבלת חלק מההתנגדויות באופן שמצמצם את שטח התוכנית, בחינת הנתונים ואיזון בין
7 האינטרסים השונים של כל הנוגעים בדבר. על כן, לא מצאתי כי נפל בהחלטה שבנדון פגם המצדיק
8 התערבות.

9

10 כפי שנקבע בע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, סעיפים
11 37-40 לפסק הדין של כבוד השופטת א' פרוקצ'יה ופסקי הדין המאוזכרים שם (טרם
12 פורסם, 7.12.06):

13

14 "37... לתכנון במדינה מודרנית תכליות שונות: התכלית המרכזית, הינה לקבוע
15 את המדיניות הרצויה להתפתחות הפיזית של המדינה בהווה ובעתיד, תוך ראיית
16 צרכי החברה והפרט בתוכה; במסגרת מדיניות זו, מבקש התכנון לקבוע את ייעוד
17 שטחי הקרקע במדינה, בהתחשב בצרכי האוכלוסיה מבחינת הכלכלה, מקורות
18 פרנסה, תרבות ורווחה, ואיכות ההיים. רשויות התכנון מכוונות את פעולות
19 הבנייה והפיתוח על-פי מדיניות התכנון שנקבעה, ומפקחות על יישומו הלכה
20 למעשה (דברי השר משה חיים שפירא, קריאה ראשונה של חוק התכנון והבניה
21 בכנסת, דברי הכנסת 37, תשכ"ג, עמ' 1828).

22 38. בדורות האחרונים, התגברה ההכרה כי מקרקעין הם משאב ציבורי
23 החשוף לכלייה באם ניצולו ייעשה בלא שים לב לצרכי הדורות הבאים. את מקומה
24 של תפיסת התכנון המסורתית, אשר התירה מיצוי מירבי של ערכה הכלכלי של
25 הקרקע בטווח הזמן הקצר, תפסו דיני התכנון המודרניים, הקשובים במיוחד
26 לצורך בשמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה, ולצורך בנקיטת גישה
27 זהירה בהיקף ניצולה של הקרקע, מתוך אחריות ציבורית, לאומית, וחברתית,
28 במבט להווה ולעתיד גם יחד. לפיכך, דיני התכנון כיום נותנים ביטוי גם לצורך
29 בשימור הקרקע, ובוחנים את השפעותיהן הכלכליות, חברתיות, חלוקתיות
30 ואקולוגיות של תכניות, לצד ההכרה בצורך בפיתוח ובבנייה....

31 39. דיני התכנון מתחשבים בזכות קניינו של אדם בקרקע, אולם הגשמת
32 מדיניות התכנון, לא אחת, מחייבת הטלת מגבלות ניכרות על אדם ביחס לשימושי
33 הקרקע שבבעלותו. הגשמת יעדים חברתיים דרך מדיניות תכנון עשויה לפגוע
34 בקניינו בקרקע, ולהגביל את מיצוי ההנאה ממנה. חובתם של דיני התכנון לאזן



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

- 1 כראוי בין המשקל שיש לתת למימוש זכות הקניין של הפרט בקרקע לבין צרכי
2 הכלל המהייבים לעיתים גריעה מהנאת הקניין כדי להגשים תכליות תכנון
3 חשובות המקדמות את האינטרס הציבורי. איזונים אלה חיוניים לקיום האנושי
4 בצוותא, ולהשתלבותו של הפרט במארג החברתי, ולתנופת פיתוח במיזמי מאגרי
5 הטבע לתועלתו של האדם והחברה. אכן, "כאשר נסיבות החיים מביאות בני אדם
6 לפעול ולחיות יחדיו, או לקיים את עיסקיהם ומגוריהם בכפיפה אחת, מפעיל
7 החוק את העיקרון של איזון אינטרסים והתאמתם ההדדית" (דברי השופט ברנזון
8 בע"א 436/60 עזרי נ' קליין, פד"י טו 1177, 1183). כך מגבשות רשויות התכנון את
9 מדיניות התכנון תוך הפעלת שיקולים חברתיים רחבים וארוכי טווח, ותוך איזון
10 בין אינטרס הפרט לאינטרס הציבורי הכללי (פרשת ועד הפעולה בענין הרחבת
11 דרך מס' 2, 518).
- 12 40. היבט נוסף של דיני התכנון והבניה מתחשב במיתחמי קרקע בעלי אופי
13 מיוחד, ובצורך לשמר את ייעודם הייחודי. נכללים בכך מקרקעין המיועדים מעצם
14 טיבם לתועלת הציבור הרחב, ונדרש מאמץ תכנוני יוצא דופן כדי לשמר את
15 אופיים, ולהגן עליהם מפני פגיעה העלולה לגרוע מאיכותם ומיכולת הציבור
16 ליהנות מהם...".
- 17
- 18 במקרה שבנדון מדובר בשטח בעל חשיבות סביבתית, כאשר חלקות העותרים שנתרו בתוך גבולות
19 התוכנית לאחר החלטת המשיבה 2 הינן חלקות המסווגות ברמת רגישות גבוהה במפת הרגישויות
20 שצורפה לדו"ח עמיר. חלקן מצוי בלב שטח השמורה והן אינן נמצאות בתוך הגבולות
21 המוניציפאליים של הישוב דליית אל כרמל. על כן, בהתחשב ברגישותם של השטחים שבנדון
22 ובמדיניות התכנונית החלה על המקרקעין שבנדון, המכוונת לשמור על השטחים כשטחים פתוחים
23 וירוקים, סבורני כי החלטת המשיבה 2 הינה החלטה סבירה וכי הפגיעה בעותרים איננה בלתי
24 מידתית.
- 25
- 26 ההחלטה ניתנה, כאמור, לאחר תהליך ארוך של בחינת השיקולים הרלוונטיים ואיזון בין אינטרס
27 הפרט ובעלי הקרקעות שבנדון ובין האינטרס הציבורי לשמירה על הסביבה ועל ערכי הטבע ומשאביו
28 המתדללים, תוך התחשבות באופי הקרקע ורגישותה והמדיניות התכנונית החלה על המקום. כמו כן,
29 ההחלטה צמצמה באופן משמעותי את שטח התוכנית, כך שכל החלקות שנכללו בה בתחילה וסומנו
30 ברמת רגישות 3 במפת הרגישויות שצורפה לדו"ח עמיר הוצאו ממנה. כן הוצאו מגדר התוכנית אף
31 שטחים שדורגו ברמת רגישות 2 אך הוגדרו כחריגים בשל קרבתם לשטחים ברמת רגישות 3. כפועל
32 יוצא מכך, רוב חלקותיהם של העותרים הוצאו מגדר התוכנית ונותרו ביעודן ההקלאי על פי
33 התוכנית המאושרת הקודמת. סבורני כי מדובר בהחלטה תכנונית ומקצועית מובהקת שהינה
34 החלטה סבירה המאזנת בין האינטרסים השונים ובנסיבות העניין אין להתערב בה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1
2 כלל ידוע הוא כי ביהמ"ש לעניינים מנהליים אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואיננו
3 מעמיד את שיקול דעתו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו בהחלטות של
4 רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המנהלי, כגון:
5 חריגה מסמכות, חוסר תום לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות. כלל זה מקבל משנה תוקף
6 כאשר מדובר בגוף התכנון העליון (וועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית). ראה:
7 עע"מ 9057/09 דן איגנר נ' השמורה בע"מ (טרם פורסם, 20.10.10).

8
9 לעניין אי התערבות בית המשפט בשיקול דעתם של גופי התכנון, אלא במקרה של פעולה שלא כחוק
10 או בחוסר סמכות, שלא בתום לב או שלא בסבירות ראויה, ראה גם:
11 בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד נ(3) 441 (1996);
12 עע"מ 3478/07 גדעון ביקל נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (לא פורסם, 2009).

13
14 בענייננו, כאמור, סבורני כי מדובר בהחלטה סבירה, שניתנה לאחר תהליך ארוך של בחינת כל טענות
15 הנוגעים בדבר ודין בהתנגדויות שהוגשו וכן שקילת האינטרסים המנוגדים וביצוע איזון ראוי
16 ביניהם תוך קבלת חלק מטענות העותרים והתחשבות מירבית בזכות הקניין שלהם. על כן, סבורני
17 כי אין מקום להתערב בהחלטה.

18
19 על פי כל התוכניות החלות על המקרקעין שבנדון מדובר בשטח חקלאי בעל חשיבות כשטח פתוח.
20 הדבר בא לידי ביטוי הן בתוכנית הקודמת שחלה על המקום, הן בתוכנית שבנדון והן בתוכניות
21 המתאר המחוזיות והארציות החלות על המקום. על כן, לא נפל פגם בהחלטת המשיבה 2, אשר לא
22 קיבלה את טענות העותרים כי מדובר בשטחים שנועדו לפיתוח דלית אל כרמל ועוסיה. חשיבות
23 השטח שבנדון כשטח פתוח באה לידי ביטוי באופן עקבי במדיניות התכנון הארצית והמחוזית
24 שקובעת את מגמות הפיתוח בראיה המחוזית והכלל ארצית. תוכניות המתאר הארציות ותוכנית
25 המתאר המחוזית המופקדת אינן מייצגות את השטח לבניה למגורים או לפיתוח אחר, אלא מייצגות
26 אותו להישמר כשטח פתוח.

27
28 בתוכנית הארצית החלה על המקרקעין שבנדון, תמ"א 35, כלול שטח התוכנית ב"מרקם שמור
29 משולב" אשר "מטרתו לאחד ברצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדה
30 ירוקה מצפון לדרום וחיצים פתוחים לאורך ערוצי נחלים ראשיים במרכז. המרקם מיועד להשיג
31 שילוב מרבי של הערכים המאפיינים עם פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח זהיר באזורי
32 הפריפריה". המדיניות לגבי מרקם זה היא של שימור ערכי טבע ונוף ויצירת רצף של שטחים
33 פתוחים. על כן, טענות העותרים בדבר יעוד השטח לפיתוח סותרות מהותית את תמ"א/35, המייצגת
34 את השטח לשטח פתוח וירוק עם מינימום פיתוח. גם התוכניות המחוזיות והמקומיות החלות על



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

- 1 המקום אינן מתיישבות עם טענות העותרים בדבר אפשרויות פיתוח מאחר ועל פי תוכניות אלו
2 השטח אינו מיועד ל"פארק מטרופוליני" וכיוצ"ב, כטענת העותרים. על כן, החלטת המשיבה 2
3 מתיישבת עם המדיניות התכנונית החלה על המקרקעין שבנדון.
4
5 לאור האמור לעיל, לא ניתן לקבוע, כטענת העותרים, כי התוכנית פוגעת בזכות הקניין שלהם בכך
6 שהיא גורמת לירידת ערכם של המקרקעין באופן המצדיק התערבותו של ביהמ"ש. לא הובאו ראיות
7 לכך כי במצב שקדם לתוכנית שבנדון הייתה אפשרות לבניה או לפיתוח בחלקות העותרים וטענות
8 אלה אף סותרות את התוכניות החלות על המקרקעין שבנדון, בכל רמות התכנון. טענות העותרים
9 בדבר אפשרויות הפיתוח של הקרקע אף סותרות את היותה של הקרקע שבנדון מוכרזת כקרקע
10 חקלאית, שבה, מטבע ההכרזה, אסורים בניה או שימוש שאינם דרושים במישרין לצרכי החקלאות
11 או גידול בעלי חיים. לאור רגישותו הסביבתית והנופית הרבה של תחום התוכנית, היותו צמוד
12 לפארק הכרמל והיותו מרוחק מאזורי פיתוח ולאור המדיניות התכנונית החלה על האזור שבנדון, לא
13 ניתן לקבל את טענתם של העותרים כי אישור התוכנית הביא לשינוי ולפגיעה באפשרויות השימוש
14 במקרקעין שבנדון. כן לא הובאה ראיה לכך כי התוכנית שקדמה לתוכנית שבנדון אפשרה פיתוח
15 עירוני כגון זה שטוענים לו העותרים (בניית שכונות מגורים). גם אפשרות הפיתוח החקלאי מהסוג
16 שהעותרים טוענים לה בטיעונים המשלימים מטעמם, כגון הקמת מבנים חקלאיים בשטח, הייתה
17 מוגבלת ביותר גם במצב התכנוני הקודם, מאחר שמדיניות העקרונית של הועדה המחוזית אינה
18 מאפשרת הקמת מבנים חקלאיים בשטח נשוא התוכנית, שהינו בעל רגישות מיוחדת.
19
20 על כן, בהתחשב בכך שהחלטה שבנדון מתירה את המשך העיבוד החקלאי והרעייה בשטחים
21 החקלאיים, הרי שאין מבחינה מעשית באישור התוכנית משום הגבלת אפשרויות השימוש בחלקות
22 שהיו בידי העותרים קודם לאישורה ומשום פגיעה בקניינם המהווה הצדקה להתערבות בהחלטת
23 המשיבה 2. כידוע, זכות הקניין אינה זכות מוחלטת אלא יחסית ויש לאזן בינה לבין זכויות אחרות
24 ושיקולים ראויים של טובת הציבור וכדומה. בענייננו, כאמור, לא ניתן לקבוע כי לא נעשה איזון
25 ראוי בהחלטת המשיבה 2 בין השיקולים הרלוונטיים לעניין אישור התוכנית. העובדה ששטח
26 התוכנית צומצם באופן ניכר ושנותרו בתחומה רק שטחים רגישים במיוחד וכן העובדה שבעלי
27 הקרקעות הפרטיות יוכלו להמשיך ולעבד את הקרקעות ולרעות בתחומן, מעידות על מידתיות
28 וסבירות ההחלטה ועל האיזון הראוי שנערך בין האינטרסים השונים.
29
30 בכל הנוגע לטענות העותרים בדבר פיצוי בגין הפגיעה על ידי התוכנית, הרי שאין זה המקום לדון
31 בטענות מסוג זה וניתן לפנות בהליכים המתאימים על פי חוק בעניין זה. כן אין לקבל את טענת
32 העותרים כי היה על רשויות התכנון לגבש, כבר בשלב אישור התוכנית, הצעה לפיצוי בעלי הקרקע.
33
34 באשר לטענות העותרים בדבר פגיעה בעיקרון השוויון והפלייתם לרעה בהותרת חלקותיהם בתחום
35 התוכנית, בעוד שחלקות אחרות הוצאו מתחום התוכנית, הרי שיש לקבוע כי קיים שוני רלבנטי בין



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1 חלקות העותרים לחלקות האחרות. חלק מהחלקות שהוצאו מחוץ לתחום התוכנית, למרות שהן
2 ברמת רגישות 2, הוצאו מתחום התוכנית בשל היותם בתחום אזור נחל בוסתן. לגבי איזור זה
3 הוחלט כי מאחר שמרבית השטח שם הוא ברמת רגישות 3, יעודם של כל השטחים באזור נחל בוסתן
4 לא ישתנה ל"גן לאומי". כך גם לגבי יחידת השטח שמדרום מזרח לאזור נחל בוסתן, לגביה הוולט
5 גם כן שיעודה לא ישתנה ל"גן לאומי", על אף שהיא סווגה ברמת רגישות סביבתית 2, מאחר שהיא
6 מרוחקת מן המרחב הרחב של רמת רגישות סביבתית 1 ו-2 שבחלקה הצפוני של התוכנית והיא מעין
7 "אי בודד". מאחר שהנתונים של חלקות העותרים הם שונים, לא ניתן לקבוע, כבקשת העותרים, כי
8 מדובר בפגיעה בעיקרון השוויון ובאפליה.

9
10 יש לקבל גם את טענת המשיבות לעניין השארות השטחים הפרטיים בתחום ה"גן הלאומי", זאת
11 לשם מניעת קיטוע השטח ומניעת הפגיעה ביכולת ההגנה על השטחים באופן אופטימלי. מדובר
12 בשטחים המצויים בלב ליבה של התוכנית והותרתם בתחום הגן הלאומי תשמור על הרצף האקולוגי,
13 שהינו תנאי הכרחי לצורך קיומם והתפתחותם של בעלי החיים והצומח המצויים בשטח. המשך
14 השימוש בקרקע כקרקע חקלאית על ידי העותרים לא יפגע במטרות התוכנית, שכן השימוש
15 החקלאי בחלקות משלים את מטרת התוכנית ומשתלב במטרותיה, שאחת מהן היא שימור הנופים
16 האופייניים לאזור, בשל הערך החזותי והתרבותי הגלום בהם.

17
18 בכל הנוגע לטענות העותרים כנגד שרירותיות ההחלטה שבנדון וביסוס התוכנית שבנדון על דו"ח
19 עמיר, למרות שדו"ח זה לא היווה כלל חלק ממסמכי התוכנית, הרי שיש לקבל את טענת המשיבות
20 לפיה למרות שהוועדה הייתה מודעת לדו"ח עמיר בעת הדיון בנושא שבנדון ובעת מתן ההחלטה
21 שבנדון, דו"ח עמיר לא היווה את הבסיס להחלטה. החוקרת שמונתה לבדוק את העניין אמנם
22 הסתמכה על מפת הרגישויות שצורפה לדו"ח עמיר ולכן גם המשיבות 1 ו-2 התייחסו בהחלטותיהן
23 למפת הרגישויות שבדו"ח עמיר ולהמלצות החוקרת בעניין הרגישויות השונות של השטחים בהתאם
24 למפה זו, אך אין הדבר מוביל למסקנה כי התוכנית נשענת על דו"ח עמיר. מדובר בדו"ח שהוגש
25 לוועדת ההיגוי הבין-משרדית לתוכנית האב ותוכנית המתאר לדלית אל כרמל והוא מלווה את
26 התוכנית מזה זמן רב ואף נעשה שימוש על ידי החוקרת במפת הרגישויות, כאמור לעיל, אך אין
27 התוכנית נשענת עליו. על כן, אין פגם בכך שהדו"ח לא מהווה חלק ממסמכי התוכנית וכן אין פגם
28 בכך שלא כל מסקנות הדו"ח אומצו בכל הנוגע להחלטה שבנדון.

29
30 לא הובאו ראיות לתמיכה בטענת העותרים כי ההחלטה שבנדון הינה החלטה שרירותית שכן לא היו
31 בפני הוועדה מסמכים כגון דו"ח עמיר, סקר בעלויות או מסמך ההסכמות בין המשיבה 3 לרשויות
32 המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה. כאמור, התוכנית אינה מבוססת על דו"ח עמיר ולכן אין פגם
33 בכך שהדו"ח לא צורף. לא ניתן לקבוע כי התוכנית איננה מביאה בחשבון את הבעלויות בקרקע. בכל
34 הנוגע למסמך ההסכמות הרי שאין ראיה לכך כי מדובר בהסכמה מחייבת. ההחלטה מבוססת על כל
35 הנתונים הרלוונטיים ולא מצאתי פגם שנפל בעובדות שהיו בפני הוועדה בעת מתן ההחלטה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

1
2 לא הובאו ראיות בדבר חוסר סמכות יוזמי התוכנית ליזום את התוכנית ולא ניתן לקבוע כי התוכנית
3 לא הוגשה כדין.
4

5 סיכום:

6
7 אשר על כן, לאור כל המפורט לעיל, הגעתי למסקנה כי ההחלטה שבנדון הינה החלטה סבירה
8 ומידתית, שניתנה לאתר שקילת השיקולים הרלוונטיים וקיום הליך ארוך במסגרתו נשמעו כל
9 ההתנגדויות וטענות כל הנוגעים בדבר ושלא נפל בה פגם המצדיק התערבות של בית המשפט
10 לעניינים מנהליים. בהתאם - העתירות נדחות.

11
12 בשולי האמור לעיל, יש מקום לציין כי בקביעת המדיניות התכנונית החלה על הישובים דליית אל
13 כרמל ועוספיה יש להתחשב במאפיינים התרבותיים המיוחדים של האוכלוסיה המתגוררת בהם.
14 מדובר באוכלוסיה דרוזית בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים שאינה נוטה להגר למקומות אחרים
15 בארץ ולכן צורת הבניה וצפיפות הבניה הנפוצות בחלקים אחרים של הארץ אינן מתאימות לצרכיה
16 ויש לבצע שינויים תכנוניים שיסייעו בפתרון בעיית השטחים לפיתוח ישובים אלה. על כן, יתכן שיש
17 מקום לנסות וליישם את המלצות דו"ח עמיר, לפחות בכל הנוגע לקידום האינטרסים של הישובים,
18 הרחבת שטחי השיפוט הקיימים ופיתוח הבסיס הכלכלי של תושביהם.

19
20 יש לקדם מדיניות תכנונית שתביא גם לקידום פיתוח האזור, הן כמרכז תיירותי לשם ביסוסם
21 הכלכלי של הישובים והן כישובים בהם אוכלוסיה בעלת מאפיינים ייחודיים הזקוקה לשטחים
22 למגורים בהתאם למאפייני התרבות שלה, כל זאת תוך שמירה, ככל האפשר, גם על משאבי הטבע
23 והנוף באזור. מתן פתרונות לבעיות אלו יסייעו גם בפתרון הבעיה של בניה לא חוקית על ידי תושבי
24 ישובים אלו, בניה שככל הנראה מתבצעת כמענה לצורך בסיסי לשטחים למגורים, בהתאם
25 למאפיינים התרבותיים הייחודיים של האוכלוסיה הדרוזית, כאמור לעיל. טוב יהיה, כפי שציינת אף
26 ועדת הערר בהחלטתה, אם התכנון העתידי של עיר הכרמל יתחשב בסוג האוכלוסיה, בצרכיה
27 המיוחדים, באופי עיסוקיה ובמנהגיה ואף ייעשה תוך שיתוף הציבור והתחשבות בו.

28
29 כפי שצוין לעיל, מו"מ ממושך שנוהל בית הצדדים לא צלח. עם זאת ראוי הוא כי תימשך ההידברות
30 בית הצדדים כדי לנסות ולגבש הסכמות בכל הנוגע למחלוקות הרבות שעניין בהמשך הפיתוח של
31 ישובי הדרוזים בכרמל ביחד עם פיתוחו ושמירתו של הגן הלאומי.

32
33 בכפוף לאמור לעיל, העתירות נדחות.

34
35 בנסיבות העניין יישא כל צד בהוצאותיו.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

15 מאי 2011

עת"מ 4377/07 מקלדה סאפי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'
עת"מ 4385/07 ריאד חוסייסי ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה ואח'

המזכירות תשלח עותק מפסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, י"א אייר תשע"א, 15 מאי 2011, בהעדר הצדדים.

ר' שפירא, שופט