

Adalah The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel

مركز المدونة القانونية لحقوق الاقلية العربية في اسرائيل
عدالة المركز המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל



المركز العربي للتخطيط البديل
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
The Arab Center for Alternative Planning

התנגדות

תכנית מס' חריש/1/ב

חריש – שכונת המגף

עדאלה – המרכז המשפטי

ת.ד. 8921 חיפה 31090

טל': 04-9501610

פקס: 04-9503140

E-mail: adalah@adalah.org

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

ת.ד. 571, עילבון 16972

טל': 04-6783636

פקס: 04-6782394

E-mail: acap@ac-ap.org

1. התנגדות זו מוגשת מטעם המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי¹ ועדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל² לתכנית מס' חריש/1-ב – שכונת המגף (להלן: "התכנית").
2. התכנית הינה תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מתאר מפורטת ואשר מטרתה "להקים שכונת מגורים בת כ- 2323 יח"ד עם השירותים הנתונים בעלת מאפיינים עירוניים המיועדת לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי." (עמ' 2 להוראות התכנית). חלק משטח התכנית (730 דונם) נמצא על גבי תכנית מתאר מאושרת מס' חריש/1, וחלק שני (139 דונם) נמצא על גבי שטח שחלה עליו תכנית מתאר חריש מס' ח/2 שטרם פורסמה לאישור ואף טרם נמסרו ההחלטות בהתנגדויות אשר הוגשו כנגד הפקדתה. יצוין, כי התכנית הנדונה מהווה חלק נוסף מתכניות מתאר אשר אושרו בעבר בישוב חריש ושווק המגרשים בהם, על ידי רשות מקרקעי ישראל, נעשה במכרזים לא יעודיים שהיו פתוחים בפני כלל הציבור.
3. התוכנית דן הופקדה שלא כדין ובניגוד להוראות חוק התכנון והבניה ובניגוד לעקרונות התכנון הארצי והמחוזי. התוכנית הופקדה ללא שנעשתה בטרם הפקדתה בדיקה מקיפה אודות כלל העובדות הרלוונטיות לתכנון באזור וללא בחינת השלכותיה על האזור והשוכנים בו. התוכנית גם מנוגדת לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי, הכל כפי שיפורט להלן.

הפקדה שלא כדין:

4. המתנגדים יטענו תחילה, כי הפקדת התוכנית המפורטת דן הנה שלא כדין ומנוגדת היא להליכי מנהל תקינים ולזכות הציבור שהתנגד לתכנית מתאר חריש/2 להגיש ערר למועצה הארצית לתכנון ולהבניה. התוכנית המפורטת דן הופקדה בטרם אישור תוכנית המתאר חריש/2 וטרם נמסרו בה החלטות בהתנגדויות אשר הוגשו כנגד הפקדתה, ונמצאת היא, כאמור, לאחר שלב של החלטת הוועדה לאשר תוך ביצוע של תיקונים. בישיבת הוועדה

¹ המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א), הינו ארגון לא ממשלתי ללא מטרות רווח, הפועל בישראל, אשר נוסד ונרשם כעמותה בתחילת שנת 2000. מעל"א עוסק בייצוג האינטרסים והצרכים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. תחילת שנת 2004, הכיר משרד הפנים במעל"א כגוף ציבורי עפ"י סעיף 100 לחוק התכנון והבניה.

² עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (עדאלה), הינה עמותת זכויות אדם, רשומה כדין בישראל, אשר נוסדה בנובמבר 1996 כמרכז משפטי עצמאי הפועל לקידום זכויות האדם בכלל וזכויות המיעוט הערבי בפרט. יעדיה המרכזיים הינם השגת זכויות שוות והגנה על הזכויות הקולקטיביות של המיעוט הערבי במדינת ישראל בתחומים שונים, ובהם: זכויות בקרקע ותכנון, זכויות אזרחיות, זכויות פוליטיות, זכויות חברתיות, זכויות תרבותיות, זכויות כלכליות, זכויות דתיות, זכויות נשים וזכויות אסירים.

המיוחדת – חריש מיום 27.12.2012 התקבלה החלטה לאשר את התכנית לאחר ביצוע תיקונים, אך עד כמה שידוע למתנגדים, עד עצם היום הזה טרם בוצעו התיקונים וטרם פורסם דבר אישור התכנית.

5. היות ועניין לנו בתוכנית אשר כפופה היא במהותה ובהוראותיה לתוכנית מתאר חריש/2, אשר נכון להיום לא אושרה סופית, כאמור, וטרם עברה התקופה המאפשרת מימוש זכות הערר של המתנגדים לה בפני המועצה הארצית כנגד החלטת הועדה המיוחדת. כידוע לכם, ערר בפני המועצה הארצית יכול להביא לשינויים מהותיים בתכנית. בנסיבות האמורות, הפקדת התכנית הנדונה בטרם אישור סופי של תכנית מתאר חריש/2 ובטרם התאפשר למתנגדים לה לממש את זכותם לערור בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה, מרוקן את הליך הערר מכל תוכן ואף את הליך ההתנגדויות לתכנית הנ"ל.

6. כידוע, בהליך ערר למועצה הארצית גלומה חשיבות רבה בשל היותה מנגנון בדיקה מקצועית שנייה אשר עלולה להביא ליישוב סכסוכים יעיל בין האזרח לרשות. על כך עמד בית המשפט בעניין **בר אור** אשר הדגיש את יתרונותיו של מנגנון בקרה פנימי כלהלן:

"בגישה זו טמון הגיון רב. ראשית, היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המנהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקה שנייה, רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון".

בע"א 6365/00 **בר אור נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון ואח'**, פ"ד נו(4) 38,

ראו לעניין זה גם:

עת"מ 2724/05 **הועד המקומי כפר אזר ואח' נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה - ת"א ואח'**.

7. בנוסף, יטענו המתנגדים, כי הפקדת התוכנית המפורטת דנן פוגעת בהיררכיה התכנונית הקבועה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק"). משמעותה של היררכיה זו הינה כי על התוכנית המפורטת להיות מותאמת לתוכנית המתאר הכללית ואין היא יכולה לסתור את הוראותיה של האחרונה. על כך עמד בית המשפט העליון בעניין **אדם טבע ודין**:

"המשמעות היא שתוכנית מפורטת אינה מוסמכת "לשנות או לתקן תכנית מיתאר, ואין גם בכוחה לקבוע דבר המנוגד לתכנית המיתאר" (בג"צ 178/74 - זאב ו-דוד בר-חורין נ' הועדה המקומית . פ"ד כח(2), 757, עמ' 760-759). נכון יהא להבהיר שתוכנית מפורטת כשמה כן היא. תפקידה לפרט, קרי להעניק תוכן לכללי תכנון שנקבעו בתוכנית המתאר. ברם, פירוט לחוד ושינוי לחוד. הקשר בין תוכנית המתאר לבין התוכנית המפורטת הוא בגדר "כלל ופרט". לעיתים הראשונה קובעת מסגרת אך מותירה שטח לתוכנית המפורטת להשלים את

המלאכה. ברם, התוכנית המפורטת אינה רשאית לסתור תוכנית המתאר או להתעלם מהוראותיה. לכן, התוכנית המפורטת אינה יכולה לשנות את מעמדה על ידי הוספת סעיף בתוכניתה בו כתוב: שהתוכנית המפורטת כפופה לתוכנית המתאר – למעט שינויים. התוכנית המפורטת אינה רשאית לשנות את ההיררכיה התיכנונית. הכפיפות עומדת בעינה."

**עת"מ (ב"ש) 264/08 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה
נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז דרום**

8. מהאמור לעיל עולה, כי כל עוד תוכנית המתאר הכללית חריש/2 איננה מאושרת, וכל עוד לא עברה התקופה שבה יוכלו המתנגדים לה לערור למועצה הארצית, ותכנית המתאר כפופה לשינויים ואף לביטול, אין מוסדות התכנון יכולים להפקיד את התוכנית המפורטת דן. שכן, אין הוראות מנחות מאושרות אשר יתוו את הדרך לגבי התוכנית המפורטת והישענות על תוכנית מתאר שאיננה מאושרת סופית הנו הליך לבטח בלתי תקין מבחינה מנהלית וחוקית.

9. יתירה מכך, הפקדת התוכנית המפורטת בנסיבות העניין תפגע ותרסק את זכותם של המתנגדים לה לערור בפני המועצה הארצית כנגד החלטת הוועדה ולהשפיע על תכנית ח/2. בנסיבות העניין, עולה הרושם כי רשויות התכנון שמו לנגד עיניהם מטרה לאשר את תוכניות המתאר חריש/2 ואת התוכנית המפורטת בכל דרך אפשרית לרבות פגיעה בזכות המתנגדים לתכנית ח/2 לערור כנגד החלטת הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה חריש. מצב דברים זה גורם לפגיעה קשה בעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

10. לסיכום עניין זה, ביטול הפקדת התוכנית המפורטת דן מתבקש בכדי לשמור ולקיים את טובת ואינטרס הציבור, למנוע פגיעה בו להבטיח קיום זכויותיו המהותיות על פי חוק ועל פי עקרונות היסוד החלים על רשויות מנהליות.

פגיעה בעקרונות התכנון ונתק מהמציאות הקיימת - ייעוד לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי :

11. כאמור, התכנית מייעדת את שטחה לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי. מטרת התכנית שבנדון היא "להקים שכונת מגורים בת כ- 2323 יח"ד עם השירותים הנלווים בעלת מאפיינים עירוניים המיועדת לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי". בניגוד למדיניות ומציאות שווק מתחמי הבניה ביישוב ובניגוד להצהרות שר הבינוי והשיכון בעבר בדבר פתיחת השווק בחריש לכלל הציבור, התכנית מייעדת את שטחה למגורי אוכלוסייה בעלת צביון חרדי.

12. כידוע, במשך שלושת השנים שחלפו, קודמו בוועדה המיוחדת חריש 4 תכניות שחלקן ייעדו את שטחן לאוכלוסייה בעלת צביון דתי. הטבלה להלן מפרטת את רשימת התכניות שקודמו במשך

שלוש השנים האחרונות בוועדה המיוחדת חריש. כאשר השיווק במתחמי התכניות שעד כה אושרו, נועד בשיטת מכרזים הפתוחים לכלל הציבור ולא בשיטת מכרזים יעודיים יאוכלוסייה בעלת צביון חרדי או דתי כלשהו, וזאת בעקבות החלטה של שר הבינוי והשיכון בעניין ולאחר הליך ארוך של התנגדויות ועררים בנושא זה מצד גורמים רבים. וכך למשל, בספטמבר/2012 פורסם מכרז מס' חי/2012/149- לשיווק קרקעות בשכונות הצפונית והפרסה בחריש, לבניית 4634 יחידות דיור ב- 29 מתחמים ולאלה יכל לגשת כלל הציבור.

פירוט התכניות שנדונו בוועדה המיוחדת חריש:

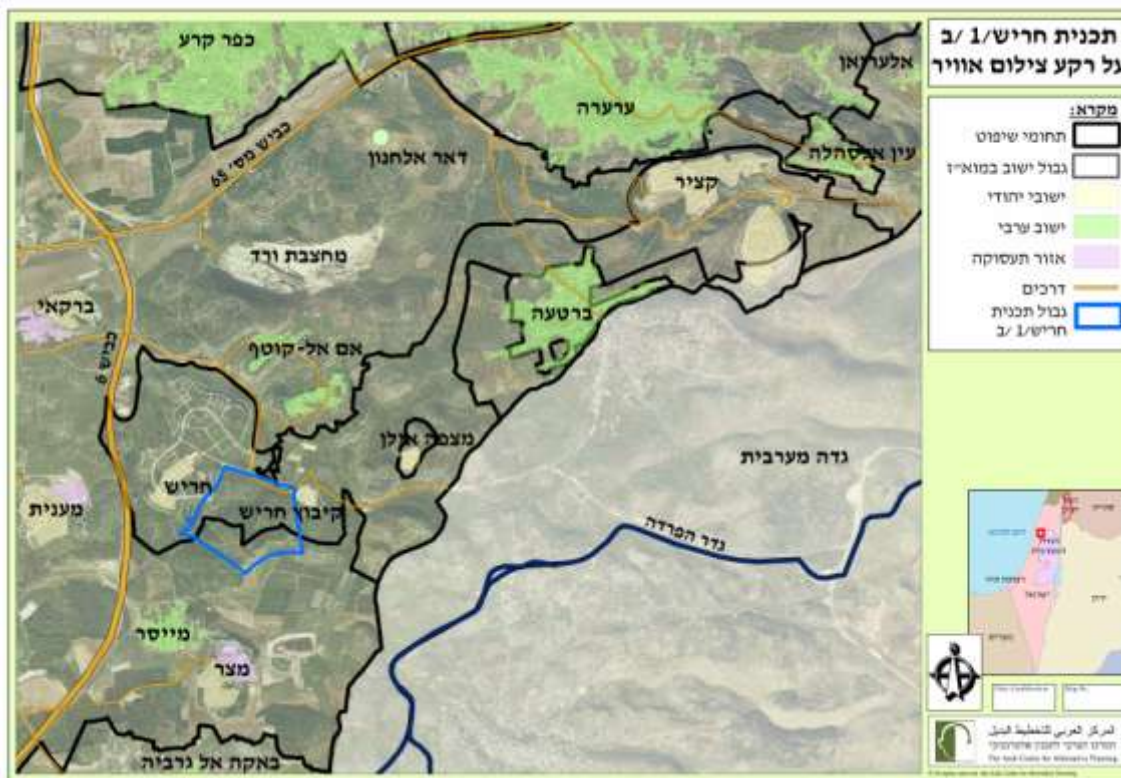
מס' תכנית	הפקדה	אישור	שטח תכנית	שטח ההרחבה	שטח מצטבר	סה"כ יח"ד	תוספת יח"ד	יח"ד מצטבר
חריש/1 הקמת ישוב עירוני בן כ-9,000 יח"ד.	1.7.2010	4.10.2011	3,535	485	3,535	8,800	5,216	8,800
חריש/2 השלמת תכנית מתאר מקומית חריש	18.10.2012	טרם אושרה	1,038	785	4,320	1,900	1,500	10,300
חריש/1 א תכנית מפורטת לשכ' צפונית והפרסה	23.8.2010	21.6.2012	2,695	0	4,320	6,000	0	10,300
חריש/1 ב תכנית מפורטת "המגף"	14.4.2013		869	0	4,320	2,563	0	10,300

13. מתכנני ויוזמי התכנית בחרו להתעלם מהחלטות שר הבינוי והשיכון הנ"ל ומיעוד העיר חריש לכלל הציבור והתכנית הנדונה הופקדה כתכנית לציבור ייעודי. לאור האמור, יבקשו המתנגדים כי הוועדה המיוחדת תבטל את הפקדת התכנית, תוך דרישת שינוי האופי הכללי של התכנון המפורט על מנת להתאימו לכלל קבוצות האוכלוסייה המעוניינות לגור בישוב חריש. הנתק בין התכנון לבין המציאות במקרה המתואר לעיל, מצביע על מצב לא תקין של תהליכי קבלת החלטות, ופוגע במשאבים ייחודיים של תכנון וקרקע.

תיאור סביבת התכנית:

14. התוכנית המוצעת ממוקמת באזור ואדי עארה המיושב בעיקרו על ידי אוכלוסייה ערבית. גבול התכנית נמצא בעיקרו בתחום השיפוט של המועצה המקומית קציר-חריש, וגוזר בחלקו מתחום שיפוט מועצה אזורית מנשה. התוכנית הנדונה מהווה השלב המפורט השני במימוש תכנית המתאר המופקדת של חריש, שהינה חלק מתוכנית כללית רחבה יותר של חריש אשר תכלול כ- 21,000 דונם ותשכן כ- 150,000 תושבים. כך בדיון שנערך בוועדה המחוזית מחוז חיפה ביום 27.05.2008, הומלץ כי " אין לקבוע מרחב תכנון מיוחד כל עוד לא הושלמה תכנית מתאר עדכנית (עבור העיר חריש) בהיקף של 21,000 יח"ד " .

תרשים מס' 1 – תרשים סביבה של התכנית המוצעת ע"ג תצלום אוויר (2007) ובו סימון הגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות הסמוכות:



15. היישובים הערביים הגובלים בתחום התוכנית, אום אל-קוטוף, דאר אל-חנון, ברטעה, כפר קרע, מייסר וערעה מונים כ- 49,971 תושבים. כלל היישובים הנ"ל נמצאים באשכול סוציו-אקונומי נמוך, הכל כמפורט בטבלה מס' 1 להלן.

טבלה מס' 1 – מאפייני פסיים – חברתיים וכלכליים של היישובים בסביבת תוכנית המתאר

שם הישוב	הרשות המקומית	אופי אוכלוסייה ³	מעמד מוניציפאלי	אוכלוסייה (סוף 2011)	אשכול חברתי-כלכלי ⁴	שטח תחום שיפוט/ שטח תחום ישוב (דונם) ⁵
אום	מנשה	ערבית	ישוב בתוך	937	--	884

³ פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

⁴ פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

⁵ המפה המוניציפאלית של משרד הפנים, 2008.

			מוא"ז			אלקוטוף
--	--	80	כפר לא מוכר	ערבית	מנשה	דאר אל-חנון
890	2	8,051	מועצה מקומית	ערבית	בסמ"ה	ברטעה
7,810	4	16,342	מועצה מקומית	ערבית	כפר קרע	כפר קרע
430	--	1,733	ישוב בתוך מוא"ז	ערבית	מנשה	מייסר
9,180	3	22,828	מועצה מקומית	ערבית	ערעה	ערעה
9,570	5	3,300	מועצה מקומית	יהודית	קציר חריש	קציר-חריש
--	--	261	ישוב בתוך מוא"ז	יהודית	מנשה	מצפה אילן
5,840	--	382	ישוב בתוך מוא"ז	יהודית	מנשה	מצר

התכנית חסרה בחינה למיצוי עתודות קרקע בישוב חריש:

16. אחת המטרות המרכזיות של מדיניות התכנון במדינה, הינה שמירה על המשאבים הקיימים, תוך ניצול מקסימאלי של משאבי הקרקע. הביטוי של מדיניות זו הינו במסמכי תכניות המתאר הארציות והמחוזיות, ובהחלטות המתקבלות בוועדות התכנון. כך תכניות מתאר מחוזית של מחוז חיפה (תמ"מ/6), הקפידה על חשיבות מיצוי עתודות הקרקע באזורי הפיתוח הקיימים. לפי הוראות תמ"מ/6 סעי' 7.1.4 (ד), נקבע כי: "לא תופקד תכנית לשטח בינוי חדש אלא אם: (1) נקבעה בה שלביות ביצוע. (2) הוגש למוסד התכנון מסמך מיצוי עתודות קרקע לישוב הכולל סקירת תכניות ופעולות להתחדשות עירונית".

לפי הגדרות תמ"מ/6:

מסמך המציג את היקף יחיד/שטחי תעסוקה ושטחים פנויים עפ"י התכניות השונות מצבן הסטטוטורי, שטחי המגורים/תעסוקה נטו וברוטו וצפיפויות המגורים נטו / אחוזי בנייה לתעסוקה בהן וכן את מידת מימושן בעת הגשת המסמך ותחזית לגבי היקף מימושן לשנת היעד 2020 או עפ"י קביעת מוסד התכנון.	מסמך מיצוי עתודות קרקע
--	-------------------------------

התכנית הנדונה לא התייחסה לנושא זה, ולא נעשתה בה כלל בחינה למיצוי עתודות הקרקע בתוך הישוב חריש. לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה מיום 27.12.2012, שבה הוחלט לאשר את תכנית ח/2, אחת הדרישות שעלו (סעי' 12 בהחלטה) היא "להוסיף סעיף כי מסמך מיצוי עתודות קרקע יוצג בעת הדיונים בתכניות מפורטות" מסמך זה לא הוצג במסמכי התכנית, עד כמה שידוע למתנגדים. המתכננים הסתפקו בהתייחסות כללית בסעי' 7.1.3 להוראות התכנית לפיו: "התנאי להוצאת היתר בניה בשטחים שבתחום תכנית מתאר חריש 2 הוא הוצאת היתרי בניה ל- 50% מיחידות הדיור שאושרו התכנית חריש 1א לפחות".

התניה זו אינה כוללת בדיקת המימוש של היתרי הבנייה דרך השיווק של הקרקעות בפועל. בנוסף, משמעות ההתניה הוא אי-ניצול של כ- 50% מהיתרי הבנייה בשטח תכנית חריש 1א, העומדים על כ- 4,400 היתרי בנייה, שיכולים לאכלס עשרות אלפי תושבים.

הוצאת היתרי בנייה במנותק מבדיקה מעמיקה של מיצוי עתודות הקרקע המאושרות, וללא בחינת שיווק יחידות הדיור בפועל, נוגד את מדיניות התכנון הארצית והמחוזית ומהווה פגם מהותי המאפשר בזבוז ושליטה במשאבים ללא צורך, וללא בחינה מקצועית.

התוכנית מנוגדת לתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות:

המתנגדים יטענו, כי התכנית הנדונה מנוגדת היא את מדיניות התכנון הארצית והמחוזית כפי שזו מתבטאת בתמ"א 35 ותמ"מ 6. אמנם עניין לנו בתכנית מתאר ברמה מפורטת, אך אין רמה זו של התכנית פוטר מפני בחינתה אל מול מדיניות התכנון ברמה הארצית והמחוזית.

תמ"א/35- תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולשימור – תשריט המרקמים

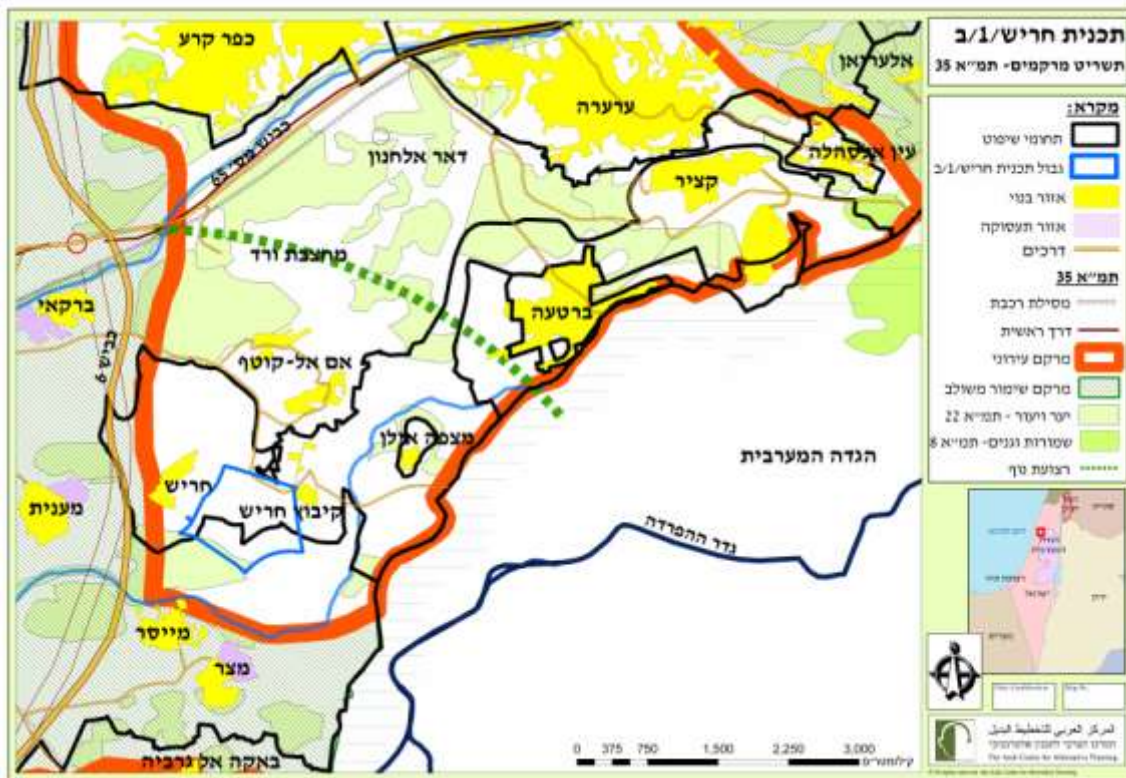
17. התכנית מציעה תוספת של שטח פיתוח ושטח בינוי בתוך "מרקם עירוני" ללא התאמה עם דרישות הוראות תמ"א/35. לפי הוראות תמ"א 35, מוגדר "מרקם עירוני" כלהלן⁶:
"מרקם עירוני" – אליו יכוון עיקר הפיתוח של שימושי הקרקע, ומראש או במקביל יובטחו התשתיות הדרושות – במיוחד תחבורה ציבורית והסעת המונים."

18. תוספת שטחים לפיתוח בתוך מרקם עירוני מותנית על פי הוראות תמ"א 35 בכך ש-:
א. צריך לכלול שטח פתוח מיוחד בעל קריטריונים כמו: רצף לשטחים הפתוחים, ייעוד לשימוש פנאי ונופש, וכולי.
ב. צריך לכלול שטח פתוח מיוחד שלא יפחת מתוספת השטח לפיתוח באותה התכנית.

19. מהאמור לעיל עולה, כי התוכנית הנדונה מנוגדת להוראות תמ"א 35 בכך שהיא קובעת תוספת שטח לבינוי בתוך מרקם עירוני, ללא תוספת של שטח פתוח השווה בגודלו לשטח הפיתוח המוצע. מתכנני התכנית, שכנראה מודעים לדרישות תמ"א/35 בעניין זה, הוסיפו את שטח היער והשטח הפתוח לתוך גבול התכנית על מנת לעמוד מספרית בדרישות!! השימוש בשטח היער והשטח הירוק המוקצה הגובל והמופרד משטח שכונת המגף, אך ורק לצורך מילוי התנאים של התמ"א מהווה הפרה ופגיעה בעקרונות התכנון. היה מן הראוי שהתכנית תאפשר תוספת שטח פתוח הולם את הצרכים והדרישות של התמ"א.

⁶ לפי הוראות תמ"א/35, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.

תרשים מס' 3 – גבול התוכנית על גבי תשריט המרקמים של תמ"א/35 :



תמ"מ/6 - תכנית מתאר מחוזית – מחוז חיפה

20. התוכנית הנדונה מנוגדת לתוכנית מתאר מחוז חיפה – תמ"מ/6 בכך שהיא משנה את ייעודם של השטחים המוגנים והפתוחים לפי תמ"מ/6 (110 דונם של שטחים המיועדים לייעוד שטח פתוח/חקלאי מוגן, ו- 65 דונם מיועדות לשטח "חקלאי/ נוף כפרי פתוח) לשטחי פיתוח יישוביים למיניהם, ללא בדיקת ההשלכות הסביבתיות, החברתיות, הפיסיות (תשתית, שינוי אופי מקום וכולי) וכלכליות על האזור והאוכלוסייה המתגוררת בו. כמו כן התכנית, למרות שהינה תכנית מפורטת חלקית עבור שכונה אחת בלבד, היא משנה את ייעוד האוכלוסייה של חריש לשנת 2020, תוך התעלמות מהוראות התמ"מ הנ"ל וללא בדיקת ההיתכנות האזורית להכפלת תושבים זו.

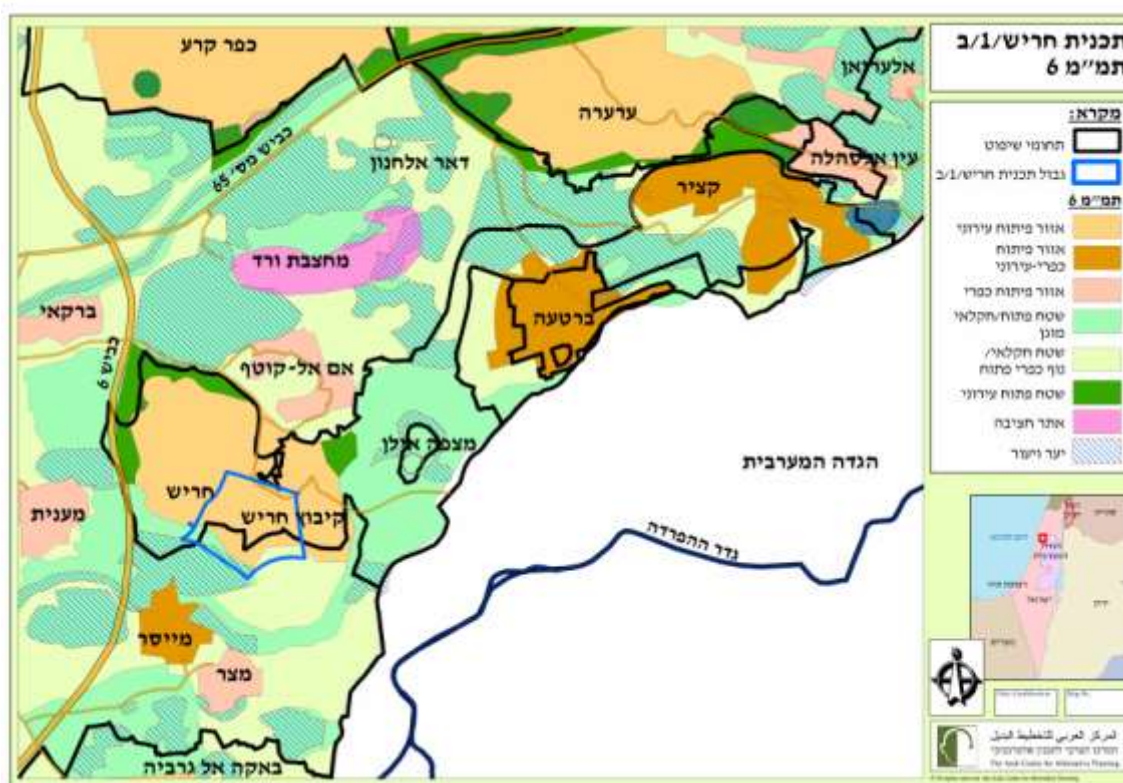
21. לפי הוראות תמ"מ/6⁷, תחזית האוכלוסייה של הישוב חריש היא בין 22,000-30,000 תושבים. לפי התכנית המוצעת תחזית האוכלוסייה עבור שכונה אחת בלבד היא 12,778. אישור התכנית עם חריגה משמעותית כזו מהתחזית המוצעת בתמ"מ/6 תגרום להעמסת יתר על המשאבים הטבעיים והסביבתיים של האזור והינה מנוגדת לתפיסת הפיתוח המקיים. העליה בתחזית האוכלוסייה של חריש תביא להעמסת יתר על המשאבים הטבעיים של האזור, ותפגע באופן

⁷ הוראות תמ"מ/6, נספח ו' – יעדי אוכלוסייה וקיבולת אוכלוסייה במקבצים עירוניים ובישובים לפיתוח כפרי-עירוני, עמ' 76.

ממשי וחמור ביותר באפשרות מימוש הצרכים השונים של התושבים בסביבה, כמו צרכי מגורים תעסוקה, פנאי ונופש וכד'.

22. יתירה מכך, התכנית המוצעת מציעה צפיפות כמעט כפולה מהצפיפות המאושרת לפי תמ"מ/6. לפי הוראות תמ"מ/6, הצפיפות המוצעת עבור חריש עומדת על 6 יח"ד לדונם נטו (לפי צפי גודל משק בית של 3.1 נפשות), ועל 5 יח"ד לדונם (לפי צפי גודל משק בית של 4.5 נפשות)⁸. התוכנית המוצעת מייצגת את שטחי המגורים בצפיפות נטו ממוצעת למגורים המגיעה ליותר לכ- 10.3 יח"ד לדונם.

תרשים מס' 4 - תמ"מ/6 - תכנית מתאר מחוזית – מחוז חיפה- תשריט היעודים:



23. כפי שהובהר לעיל, התוכנית נשוא ההתנגדות דן מנוגדת לתוכנית מתאר ארצית תמ"מ/א 35 וכן לתוכנית מתאר מחוזית תמ"מ/6. אישור התכנית במתכונת הנוכחית יביא לפגיעה מהותית בתכניות הסטטוטוריות המאושרות אשר מבטאות את מדיניות התכנון והפיתוח העתידי של האזור. דבר זה מנוגד לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") אשר קובע היררכיה של תוכניות מתאר. בראש ההיררכיה עומדות תוכניות המתאר הארציות, מתחתיהן וכפופות להן באות תוכניות המתאר המחוזיות, ומתחת לאלה האחרונות וכפופות להן באות תוכניות המתאר המקומיות, ובתחתית המדרג עומדות תוכניות המתאר המפורטות. כאשר לתוכניות המתאר, וביחוד הארציות שביניהן, מעמד של חקיקת משנה.

⁸ הוראות תמ"מ/6, נספח ב' – יעדי צפיפות לפיתוח ישובים.

24. במצב הדברים האמור, הפקדת התוכנית המפורטת פוגעת בהיררכיה התכנונית הקבועה בחוק. כידוע, קיימת בחוק התכנון והבנייה היררכיה בין תוכניות המתאר השונות. על אופי וחשיבות ההיררכיה התכנונית שנקבעה בהוראות החוק עמד בית המשפט העליון בעניין אדם טבע ודין כלהלן:

"ארבע תכניות הן על-פי החוק, בהן שלוש תכניות מיתאר ועמהן תכנית מפורטת. ארבע תכניות אלו מצויות במידרג הירארכי ביניהן לבין עצמן: ראשונה ועליונה תכנית מיתאר ארצית, וכוחה יפה מכל תכנית אחרת. אחריה - ותחתיה - תכנית מיתאר מחוזית; אחריה ותחתיה תכנית מיתאר מקומית; ומתחת לכל אלו - תכנית מפורטת. ראו סעיפים 129 עד 131 לחוק התכנון והבניה. מידרג הירארכי זה - אך לא רק הוא - מלמד כמו מעצמו על מידת הפירוט שבכל תכנית ותכנית. טבע הדברים הוא, שמידת פירוטן של תכניות ילך ויגבר ככל שנרד במידרג ההירארכי, והרי אחד מייעודיהן של תכניות הוא לבצע תכניות שמעליהן. הנה כי כן, אחת ממטרותיה של תכנית מיתאר מחוזית היא 'לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המיתאר הארצית במחוז' (סעיף 55 לחוק התכנון והבניה), וכן הן, בהתאמה, מטרותיהן של תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות. דומים הם הדברים לצפייה מבעד לעינית הטלסקופ (או מבעד לעינית המיקרוסקופ - איש איש לפי טעמו): תכנית מיתאר ארצית היא בבחינת צפייה ראשונה וכללית; הגברת את עוצמת הטלסקופ (המיקרוסקופ) והגעת לתכנית מיתאר מחוזית; הוספת והגברת - הגעת לתכנית מיתאר מקומית; הגברת עוד, והגעת לתכנית מפורטת. וכל תכנית מחייבת בתחומיה"

בג"צ 2820/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית פ"ד נ (3) 441, בעמ' 460 – 461;

ראו לעניין זה גם:

ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 903 (2003) בג"צ 2820/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית פ"ד נ (3) 441.

25. המתנגדים יטענו, כי בנסיבות אלה יש לבטל את התוכנית כלל ולא לאשרה. כל החלטה המאשרת את התוכנית כמות שהיא תהיה המשך של החלטות מנוגדות לחוק התכנון והבניה ובניגוד לסמכויות אשר הוענקו לוועדות התכנון על פי חוק.

העדר תשתית עובדתית ושיקולים בלתי ענייניים:

26. המתנגדים יטענו, כי הפקדת התוכנית לא נשענה על תשתית עובדתית רלוונטית וראויה. כאמור, על אף שהשלכות התוכנית הנדונה רבות לגבי היישובים הערביים בסביבתה בכך שהיא תמנע את פיתוחם העתידי, המתכננים לא עשו בדיקה עניינית המתבססת על תשתית עובדתית ראויה במהלך הכנת התוכנית. התוכנית נעשתה מבלי לערוך בדיקה מקיפה ועניינית של העובדות הרלוונטיות בשטח ולעובדות המקצועיות הרלוונטיות באשר לתוכניות המתאר באזור.

27. התוכנית למעשה מכניסה מסה גדולה של אוכלוסייה חדשה לאזור, כ- 23,000 תושבים, מבלי לערוך סקר היתכנות ומבלי לבדוק את היכולת של האזור לספוג תוספת כה גדולה מבחינת תשתיות, מבחינת צורכי האוכלוסייה הקיימת הנוכחיים והעתידיים, מבחינת ההשלכות הכלכליות על האוכלוסייה הקיימת באזור וכד'.

28. כמו כן, לא נבדקו כלל צורכי האוכלוסייה החרדית אל מול ההיצע הקיים היום באזורים השונים במדינה. לעניין זה התייחס אף מבקר המדינה בהקשר של הצורך בבדיקה מקיפה של הצרכים האמיתיים של האוכלוסייה החרדית כאשר על הפרק עומדת החלטה אודות הקצאות ייחודיות לאוכלוסייה זו. בדו"ח מבקר המדינה מס' 48 מציין הנ"ל, בין היתר, כי: "המתחמים שהוקצו לאוכלוסייה בעלת צביון דתי תוכננו על פי מאפיינים המייחדים רק חלק ממנה - האוכלוסייה החרדית, וזאת, בניגוד להנחית היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה אין להקצות מתחמים נפרדים לאוכלוסייה חרדית בלבד.

אומדן המלאי התכנוני הנומינלי של דירות לשנת 1997 עבור האוכלוסייה החרדית היה במועד הביקורת כ- 51,000 דירות; מהן כ- 32,000 דירות כבר בהליך תכנון סטטוטורי, ויהיה ניתן לשווקן בטווח הזמן הקצר והבינוני. המשרד אמד את הצרכים של אוכלוסייה זו ב- 2,500-3,000 דירות בשנה. אף שהיה, לכאורה, במלאי האמור כדי לספק ביקושים של האוכלוסייה החרדית במשך כ- 17 שנים, המשך המשרד, בשנים 1996-1997, להקצות מתחמים נוספים למגזר החרדי, בלי שבדק את ביקושי האוכלוסייה החרדית למגורים במתחמים אלו.⁹

29. מבקר המדינה מציין בדו"ח הנ"ל, בהקשר של העיר החרדית חריש, נשוא התוכנית הנדונה, כי הדבר מחייב בדיקה מקיפה של מיצוי פוטנציאל האכלוס ביישובים החרדיים הקיימים, נכונות האוכלוסייה החרדית להתגורר האזור הנתון וכד'.¹⁰ בדיקות אלה לא נעשו כלל במהלך הליך תכנון התוכנית דנן.

⁹ דו"ח מבקר המדינה משנת 1998, (דו"ח שנתי מס' 48), עמ' 123.
¹⁰ דו"ח מבקר המדינה משנת 1998, (דו"ח שנתי מס' 48), עמ' 130.

30. הלכה פסוקה היא שהחלטתה של רשות מינהלית שהתקבלה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין, אלא על יסוד תחושה בעלמא, או שבגלל שדעת הרשות נחושה להשיג תוצאה מסוימת ללא תשתית עובדתית ראויה, הינה החלטה שרירותית שדינה פסלות. בעניין **ברגר** נקבע כי :

"ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית...תהליך קבלת ההחלטה על ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם : איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה) בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף סיכום ההחלטה המנומקת".

בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר המשפטים**, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1983).

ראה לעניין זה גם :

בג"צ 987/94 **ירונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412, 423 (1994).

31. היות ועניין לנו באזור אשר אמור להיות מפותח לציבור יהודי חרדי על פי תוכנית המתאר, פים לעניינינו דברי בית המשפט העליון בעניין העיר **אלעד**, עיר חרדית חדשה שהוקמה במרכז המדינה, אשר התייחס באופן ביקורתי ביותר, להחלטת משרד הבינוי והשיכון אשר העניקה הטבות מפליגות לרוכשי יחידות דיור בעיר זו, מבלי שהונחה תשתית עובדתית ראויה המצדיקה את ההעדפה הייחודית. כך קבע בית המשפט העליון :

"גם לשיטת הגורסים שראויה היא האוכלוסייה החרדית ליישוב נפרד בהתאם לצרכיה, לא הונחה תשתית בתצהיר התשובה לטענה כי במועד בו הוחלט על הקמת עיר לחרדים בתנאים מועדפים, בשנת 1996, היה מחסור ביחידות דיור לחרדים, שהצדיק בניה בהיקף כה נרחב תוך הענקת תנאים מועדפים וייחודיים רק לקבוצה אחת מקרב כלל האוכלוסייה. תשובותיה של המדינה בתצהירה אינן מניחות, איפוא, תשתית מספקת לדחיית טענות העותרים ולביסוס הטענה כי הקצאת יחידות דיור מוזלות בכמות שהוקצתה לאלעד, נעשתה על פי אותם עקרונות שלפיהם ניתנו ההטבות לכלל האוכלוסייה במרכז הארץ, במקומות היישוב הסמוכים לאלעד".

בג"צ 4906/98 **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון**,

פ"ד נד(2) 503, 510 (2000)

32. ובהמשך נקבע בפסק הדין כי :

"[...] לא הובאו בפנינו נתונים המלמדים כי צרכיה של כלל האוכלוסייה החרדית נבחנו לאשורן בטרם הוחלט על הקמת אלעד ועל היקף שיווק

הדירות בשיטת, מחיר משתכן" בה. למעשה, נראה כי לא נעשה מחקר על היקף הצרכים בקרב האוכלוסייה החרדית, וכן לא נבדקו צרכי כלל האוכלוסייה, לרבות אוכלוסייה בעלת צביון דתי שאינה חרדית, בטרם הוחלט על הקצאת הדירות באלעד".

בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 517, 503 (2000)

33. אף דבריו של בית המשפט העליון על הצורך בבחינת צרכי כלל הציבור והמגזרים השונים בטרם קבלת החלטה המתייחסת להטבות בדיור, יפים לעניינינו, מאחר ומשמעות התוכנית הנדונה היא כי המשאב הציבורי של הקרקע באזור התכנון איננו כשיר הוא לאוכלוסייה המקומית על אף הצרכים הקיימים או לכל אוכלוסייה אחרת, מלבד לאוכלוסייה החרדית:

"מתן הטבות לדיור למגזר אחד של האוכלוסייה מבלי שנבחנו ונשקלו צרכי כלל האוכלוסייה במחוז המרכז, הוא בבחינת שימוש בלתי נאות במשאבי הציבור לטובתו של ציבור מסוים; לכאורה, נראה כי מדובר בעניינינו בציבור אשר המופקדים על הדיור הציבורי היו מעוניינים בייקרו, ולפיכך העדיפו ציבור זה על-פני כלל הציבור."

בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 518, 503 (2000)

34. דוגמא נוספת ממנה ניתן להקיש לעניינינו נמצאת בעניין החברה להגנת הטבע בה ביטל בית המשפט העליון תוכנית מתאר לכביש מאחר והועדה המקומית לא שקלה את הצורך בעריכת תסקיר כללי להשפעה על הסביבה והיות ואינטרסים סביבתיים לא באו לידי ביטוי בדיוני ועדות התכנון. וכלשון בית המשפט:

"והלכה היא כי "החלטה של כל רשות מינהלית חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית" (בג"צ 3379/03 מוסקטי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 899 (2004); כן ראו: בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983)). בהקשר הקונקרטי נפסק, בנוסף לדברים עליהם עמדנו לעיל, כי "קיימת חשיבות מיוחדת לכך כי שיקולי טבע וסביבה, דווקא בשל משקלם החשוב, יבואו לידי ביטוי בצורה שלמה וממצה במועד המתאים, וכי העלאתם תעשה במסגרת ההליך התכנוני ולא מחוצה לו או לאחריו ... כדי שאינטרס זה יבוא על ביטוי המלא בהליכים על פי דין" (עניין הצוות המלווה, בעמ' 794). במקרה שלפנינו, דומה כי גם המשיבים לא יחלקו על רגישותו הסביבתית של האזור בו עסקינן. [...] אולם, בעוד שמוסדות התכנון אכן נזקקו לדיון ממצה בשאלת עריכתו של "תסקיר חלופות", הם לא ראו לשקול את הצורך בעריכת "תסקיר כללי". [...] נוכח מכלול הטעמים המצטברים

עליהם עמדנו, מצאנו כי – בנסיבות המיוחדות שבפנינו – העדר דיון והכרעה בדבר הצורך ב"תסקיר כללי" פוגם באישורה של התכנית.

עע"מ 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, (טרם פורסם, ניתן ביום 5.5.08)

הפליה על רקע לאום – אי צדק חלקתי

35. התוכנית נשוא התנגדות זו, משקפת מדיניות ופרקטיקה תכנונית מפלה כנגד האוכלוסייה הערבית באזור ואדי עארה, כאשר מוסדות התכנון מאפשרים הקמת יישוב יהודי חרדי ובמקביל מסרבים הם להכיר ולתכנן את היישוב הערבי דאר אל-חנון וכן תוך כדי הגבלת אפשרויות התפתחות היישובים הערביים בסביבה, כאמור.

36. דאר אלחנון הנו כפר בלתי מוכר, שקיים במיקומו הנוכחי, באזור ואדי עארה בתחום השיפוט של המועצה האזורית מנשה, עוד לפני הקמתה של מדינת ישראל. הכפר נוסד בשלהי שנות ה-20 של המאה הקודמת על ידי אבי משפחת אבו הלאל, בעלת זכויות הבעלות והחזקה בקרקע, שעליה נמצאים בתי הכפר. בהיותו בלתי מוכר, הכפר אינו מחובר לרשתות החשמל, המים הביוב, הטלפון או לרשת הכבישים; אין בו מוסדות חינוך ובריאות ותושביו אינם מקבלים שירותים מוניציפאליים וציבוריים כלשהם. כיום מתגוררים בכפר כ-80. תושבי דאר אלחנון פועלים מזה יותר מעשרים שנה למען ההכרה ביישוב ובין היתר הכינו והגישו תוכניות מיתאר שונות להסדרת מעמדו התכנוני של הכפר. מאמצים אלה נתקלו בסירובה של המדינה, שנאחזת בטענה, כי המצב התכנוני אינו מאפשר מגורים בשטח דאר אלחנון.

37. האפליה משתקפת גם בהעדפת הקצאת קרקעות ייעודית לאוכלוסייה חרדית יהודית על חשבון צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת באזור, כפי שפורט לעיל.

38. החובה המוטלת על רשויות הציבור, כולל רשויות התכנון, לנהוג בשוויון כלפי כלל אזרחי המדינה הינה רחבת היקף, והיא משתרעת לכל התחומים, במיוחד בכל מה שקשור להקצאתם של משאבים העומדים לרשותה. חובתה של הרשות לנהוג בשוויוניות בכל תחומי פעילותה מקבלת משנה חשיבות ותוקף עת שמדובר באוכלוסייה הערבית במדינה:

"עקרון השוויון חולש על כל תחומי הפעילות של השלטון. יחד עם זאת, חשיבות מיוחדת נודעת לו בכל הקשור לחובת השלטון לנהוג בשוויון בין אזרחיה היהודים של המדינה ואזרחיה שאינם יהודים. חובה זו – של שוויון בין כלל אזרחיה של מדינת ישראל – ערבים ויהודים כאחד – מהווה יסוד מיסודותיה של היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית".

בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 17.6.07).

ראו גם :

בג"צ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 170, 160 (2000)

39. יתירה מכך, התוכנית הנדונה נוגדת את העקרונות הבסיסיים אשר הותוו על ידי בית המשפט העליון בכל הקשור לחלוקת משאבי קרקע, והעיקרי שביניהם הנו עקרון הצדק החלוקתי. כאמור, התוכנית תביא לחלוקה בלתי צודקת של משאבי הקרקע כאשר היא מעדיפה חלוקתם באופן בלעדי לאוכלוסייה היהודית חרדית על פני צורכי האוכלוסייה הערבית באזור. התוכנית תגרום להגדלת הפערים המרחביים, החברתיים והכלכליים הקיימים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית. בפרשת **עמותת שיח חדש** ביסס בית המשפט העליון את העיקרון של צדק חלוקתי כשיקול ענייני ומחייב בעת חלוקת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל. דברים אלה יפים ונכונים לכל החלטה של רשות ציבורית שיש בה כדי לאפשר או להתוות חלוקת משאבים ציבוריים, לאמור :

"דברים אלה מעלים אל פני השטח את הערך של הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל. עניינו של ערך זה בחלוקה חברתית הצודקת של משאבים חברתיים ואחרים. החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים ... דברים אלה מלמדים, כי הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר."

בג"צ 3939/99 **קיבוץ שדה נחום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, פ"ד נו(6) 25, 64 - 65.

40. בנוסף, אחת המטרות המרכזיות של מערכת התכנון המרחבית, הינה צמצום פערים חברתיים-כלכליים, תוך שמירה על עקרונות השוויון והצדק החלוקתי. השופט עדיאל ציין בפסק דינו בעניין **אלעוקבי**, כי בנוסף לחובה של רשויות התכנון לנהוג בשוויון, הן גם חייבות להביא בחשבון שיקולים חברתיים :

"החובה לנהוג בשוויון מוטלת גם על מוסדות התכנון. שכן, תפקיד הרשויות השונות, העוסקות בתכנון על-פי חוק התכנון, אינו מוגבל רק

לתכנון הפיזי. הוא חייב להביא בחשבון, לשקול ולאזן זה כנגד זה שיקולים שונים, ביניהם גם שיקולים חברתיים ואחרים..."

ע"ס 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח', (טרם פורסם).

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת שלא לאשר את התוכנית ולבטל את הפקדתה.

סוהאד בשארה
עורכת דין

ענאיה בנא-ג'ירייס
מתכנתת ערים ואזורים