

עתמ 44796-05-12

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
בפני כבוד השופט יורם נועם

קבוע לדיון בעתירה
ביום 27.11.12 בשעה 12:30

- העותרים**
1. במקום - מתכננים למען זכויות תכנון
 2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
 3. האגודה לצדק חלוקתי
 4. איתך - משפטניות למען צדק חברתי
- ע"י ב"כ עו"ד גיל גן-מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75 תל אביב 65154
טל': 03-5608185 פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

- המשיבים**
1. הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים
 2. הוועדה הארצית לדיור לאומי
 3. רשות מקרקעי ישראל
 4. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה י-ם
- ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
רח' מח"ל 7, ירושלים, ת.ד. 49333, 97763
טל': 02-5419555 פקס: 02-5419582
- ע"י ב"כ עו"ד הדס יצחקי ואח'
מאגף היועץ המשפטי בעיריית ירושלים
ככר ספרא 8 ירושלים
טל': 02-2697586 פקס: 02-6297125

כתב תשובה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 1.11.12, מוגש בזאת כתב תשובה מטעם המשיבים
1-3 בעתירה שבכותרת.

דין העתירה דנן להידחות.

פתח דבר:

1. העתירה דנן עוסקת בתכנית המתאר מס' 12736 להקמתם של 397 יחידות דיור חדשות בשכונת מלחה בירושלים. התכנית זכתה לכינוי "תכנית מורדות מלחה".

2. כאמור בהחלטת הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים שצורפה לעתירה וסומנה כנספח 9/ע, תכנית מורדות מלחה עוסקת ברצועת שטח של 155 דונם העוטפת את שכונת מלחה והצמודה לה מכיוון דרום. כיום השטח נמצא במצב טבעי (מיוער בחלקו). התכנית הוכנה ביוזמת מחוז ירושלים של רשות מקרקעי ישראל, בהתאם למדיניות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה בירושלים כפי שאומצה בתכנית המתאר העירונית ירושלים 2000, אשר סימנה מתחם זה כמתחם לעיבוי שכונת המגורים מלחה, באופן הנושק לגן החיות ממערב ולפארק הטכנולוגי ולקניון מלחה ממזרח. תכנית מורדות מלחה מציעה אפוא מתחם מגורים בבניה מדורגת בהמשך וכעיבוי לבינוי הקיים, תוך יצירת חיבורי הליכה ברגל לשכונה הקיימת – כולל טיילת עליונה המתוכננת על תוואי של כביש קיים סלול, שמירה על מבטי נוף מהבינוי הקיים לכיוון הוואדי ושימור שטח ליער במורדות הדרומיים. כמו-כן כוללת התכנית שטחים פתוחים אינטנסיביים, שטחים לבינוי ציבור (גן ילדים ומעון) ונקודה מסחרית קטנה בתצפית לנוף. **היקף המגורים המוצע הינו 397 יחידות דיור, בבינוי של 4 עד 9 קומות בדירוג חלקי.**
3. לעמדת המשיבים, המדובר בתכנית חשובה ביותר, וזאת נוכח היותה נותנת מענה של ממש לצורך הדוחק בתוספת יחידות דיור במדינה בכלל ובעיר ירושלים בפרט.
4. עניינה של העתירה דנן, בבקשה כי בית המשפט הנכבד, הלכה למעשה, ישים עצמו בנעלי הוועדה לדיור לאומי ויורה כי במסגרתה של התכנית תיועד חלק מהקרקע גם ל"דיור בהישג יד להשכרה" וכן כי ייקבעו הוראות בעניין מחיר ההשכרה, תנאי ההשכרה והזכאים. כמו-כן מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יקבע שיש להעמיד את גודלן של 'יחידות הדיור הקטנות' בתכנית על גודל של 75 מ"ר לכל היותר.
5. יודגש כבר בראשיתם של דברים כי ההוראה בסעיף 3(א) לחוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, הקובעת כי מוסד תכנון יכול שיקבע דיור להשכרה בהישג יד, כפופה להוראת סעיף 3(ב) לחוק, **המחייבת הסדר חקיקתי שרק הוא יכול שיעניק סמכות להתערב במחירי הדירות**, נושא המצוי כולו במישור הקנייני. בנוסף, הסדר חקיקתי כאמור חייב שיקבע מיהם הזכאים לדיור בהישג יד, וזאת על-מנת להימנע ממצאות בה זכאים יקבעו על פי שיקולים שלא אושרו על-ידי המחוקק וממילא בשוני בין מוסד תכנון זה או אחר, כל אחד על פי השקפתו. מכל מקום, אין ככלל, ביכולת תכנית לקבוע הוראות בדבר פגיעה בזכות קניין וזאת בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק. לפיכך, ולעת הזאת, ובטרם קביעת הסדר בחקיקה להסדרת הנושא, אין ביכולת מוסד התכנון לקבוע בהוראות התכנית הוראות לעניין דיור בהישג יד להשכרה.
6. **מבלי לגרוע מהאמור לעיל, יצויין כי החוק אף אינו קובע כל חובה לעשות כן אלא מותר את שיקול הדעת בעניין זה למוסד התכנון.** להלן נטען, כי מקום בו הנושא נדון על-ידי מוסד התכנון ונקבע כי בנסיבותיה של תכנית מורדות מלחה אין לקבוע הוראות כמבוקש על-ידי העותרים, הרי שהמדובר בהחלטה סבירה שאין מקום להתערב בה.
7. מכאן שלעמדתנו דין העתירה דנן להידחות. טעמי העתירה אין בהם כדי להצביע על כך שהחלטת הוועדה לדיור לאומי חורגת ממתחם הסבירות. להלן יובאו טעמי התשובה אשר

תכלול גם התייחסות מפורטת לנימוקים המרכזיים שהעלו העותרות (שלמען האמת רובן ככולן נטענו בעלמא).

8. נציין כי לא ראינו לנכון להתייחס לטיעונים אקדמיים כלליים כאלו ואחרים שהעלו העותרות בפתח עתירתן, שהן בבחינת הדין הראוי - לשיטתן - אך וודאי לא הדין המצוי. הדבר לשיטתנו חורג ממסגרת הדיון הצריכה לעתירה דנן. המדובר כאן בעתירה תכנונית המבקשת להביא לבטלות החלטה של מוסד תכנון.

9. בהמשך לכך, וחרף העובדה כי העותרות בחרו לצרף את רשות מקרקעי ישראל כמשיב נוסף לעתירה, אך ברור הוא כי מרבית הטענות מופנות כנגד שיקול הדעת של הוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים. מכאן שלהלן תובא בעיקר עמדת הוועדה לדיוור לאומי והדיון ייעשה בסוגיות התכנוניות שמעלות העותרות.

עיקרי העובדות הצריכות לעניין :

10. תכנית מס' 12736 ('תכנית מורדות מלחה') (להלן גם: "התכנית") הוגשה ללשכת התכנון ביום 13.6.10.

11. התכנית עוסקת ברצועת שטח של 155 דונם העוטפת את שכונת מלחה והצמודה לה מכיוון דרום. כיום השטח נמצא במצב טבעי (מיוער בחלקו). התכנית הוכנה ביוזמת מנהל מקרקעי ישראל בהתאם למדיניות הוועדה המחוזית כפי שאומצה בתכנית המתאר העירונית ירושלים 2000, אשר סימנה מתחם זה כמתחם לעיבוי שכונת המגורים מלחה, באופן הנושק לגן החיות ממערב ולפארק הטכנולוגי ולקניון מלחה ממזרח.

12. התכנית מציעה מתחם מגורים בבניה מדורגת בהמשך וכעיבוי לבינוי הקיים. היקף המגורים המוצע בתכנית הינו 397 יחידות דיור, בבינוי של 4 עד 9 קומות בדירוג חלקי. עוד כוללת התכנית יצירת חיבורי הליכה ברגל לשכונה הקיימת – כולל טיילת עליונה המתוכננת על תוואי של כביש קיים סלול, שמירה על מבטי נוף מהבינוי הקיים לכיוון הוואדי ושימור שטח ליער במורדות הדרומיים. כמו כן כוללת התכנית שטחים פתוחים אינטנסיביים, שטחים לבנייני ציבור (גן ילדים ומעון) ונקודה מסחרית קטנה בתצפית לנוף.

13. מליאת הוועדה המחוזית דנה בעניינה של התכנית ביום 24.5.11 והחליטה להפקידה בתנאים. הוועדה קבעה בהחלטתה כי עבודת התכנון מאזנת בין הצורך בתוספת יחידות דיור בעיר לבין הרצון להשתלבות בנתוני הטופוגרפיה וצמצום הפגיעה בתושבים הקיימים. כן ציינה הוועדה כי התכנית תואמת את מדיניות התכנון של הוועדה כפי שמתבטאת בתכנית המתאר ירושלים 2000, ומציגה איכויות תכנון ראויות. נציין כי בהחלטה בדבר הפקדת התכנית נקבע כי 20% מיחידות הדיוור יהיו בשטח מרבי של 100 מ"ר.

14. במהלך החודשים יוני – אוגוסט 2011, הובאה התכנית מספר פעמים בפני ועדת המשנה לקידום תכניות להאצת הבניה, אשר עקבה אחר מילוי תנאי ההפקדה וקידום התכנית לשם הפקדתה.
15. בחודש אוגוסט 2011 אישרה הכנסת את חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א – 2011 (להלן: "החוק"). מטרת החוק, המוגדרת בסעיף 1 לחוק, היא לקבוע, בהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה למגורים, בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיוור להשכרה.
16. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי בשנתיים האחרונות אנו עדים לאיום כלכלי וחברתי שנוצר בשל עלייה קיצונית במחירי הדיוור. עלייה זו נוצרה בין השאר בשל ירידה חדה בהתחלות בנייה וצמצום משמעותי של היצע הדיוור לציבור. עוד צוין כי החוק מבקש לקבוע הסדרים מיוחדים והקמת מוסד תכנון ייעודי – ועדה לדיוור לאומי – לטיפול בהליכי אישור תכניות בנייה למגורים. זאת, כדי לאפשר קידום מהיר ויעיל של תכניות לבנייה למגורים. במסגרת החוק הוגדרו תכניות לדיוור לאומי והוקמו ועדה ארצית וועדות מחוזיות לדיוור לאומי. כן נקבעו סדרי הדיון של הוועדות וזאת כדי להבטיח קידום מהיר של תכניות לבנייה למגורים והגדלת היצע הבניה למגורים.
17. נציין כי בסעיף 35 לחוק נקבע כי החוק יחול גם על תכנית לדיוור לאומי שהוגשה למוסד תכנון לפני תחילתו של החוק, ובלבד שהועברה לוועדה לדיוור לאומי בתוך תקופת תוקפו של החוק. עוד נקבע כי הוועדה לדיוור לאומי תדון בתכנית שהועברה לה, לפי הוראות החוק, מהשלב שאליו הגיע מוסד התכנון שאליו הוגשה.
18. ביום 20.9.11 התכנסה הוועדה לדיוור לאומי מחוז ירושלים (להלן: "הוועדה") לדיון ראשון במסגרתו נמסר לחברי הוועדה כי התכנית תקודם מעתה כתכנית לדיוור לאומי. ביום 27.12.11 הובאה התכנית בפני הוועדה הארצית לדיוור לאומי, אשר החליטה לאשר בעניינה הקלות מתמ"א 3 ומתמ"א 23.
19. דבר הפקדתה של התכנית נשוא העתירה פורסם בעיתונים בחודש דצמבר 2011 וברשומות בחודש ינואר 2012.
20. לתכנית המופקדת הוגשו כ- 1,000 התנגדויות, ברובן על-ידי תושבי שכונת מלחה, תושבי ירושלים והסביבה ועל-ידי יו"ר ועד שכונת מלחה החדשה. בנוסף הוגשו התנגדויות ע"י עמותת תנו לחיות לחיות, עמותת במקום בשם הקואליציה לדיוור בר השגה, החברה להגנת הטבע והמינהל הקהילתי יובלים – גנים. נציין כי במרבית ההתנגדויות הועלו טענות ביחס לעצם הקמת הבינוי המוצע בתכנית. כן הועלו טענות ביחס לפגיעה בשטחים פתוחים, ביחס לצורך בתכנון כולל, ביחס לגובה הבינוי, ביחס להיבטי תנועה וביחס להיבטים נוספים הנובעים מהתכנית.
21. ביום 26.3.12 דנה הוועדה לדיוור לאומי מחוז ירושלים בהתנגדויות שהוגשו בעניינה של התכנית. בעת הדיון אשר נמשך יום שלם, נשמעה גם נציגת העותרת אשר טענה כי על הוועדה לשקול היבטים של דיוור בהישג יד ובמסגרת זאת לשנות את התכנית ולקבוע

במסגרתה הוראות בדבר יחידות דיור קטנות, הוראות בדבר דיור להשכרה והוראות בדבר דיור להשכרה בהישג יד.

22. בתום הדיון החליטה הוועדה לאשר את התכנית כמפורט בהרחבה בהחלטתה.

23. בפתח החלטתה ציינה הוועדה כי התכנית הינה תכנית חשובה ביותר, וזאת נוכח היותה נותנת מענה של ממש לצורך הדוחק בתוספת יחידות דיור במדינה בכלל ובעיר ירושלים בפרט. צוין כי עתודות הקרקע בעיר ירושלים הן מוגבלות ומצומצמות ביותר, וכי בנסיבות אלו סבורה הוועדה כי יש לאשר את התכנית וזאת למרות פגיעתה בשטח הפתוח ולמרות היותה מציעה בינוי במדרונות ההר, באופן שלא היה מקובל בעבר. עוד מצאה הוועדה כי הבינוי המוצע בתכנית הינו, ככלל ובכפוף למפורט בהחלטה, בינוי ראוי אשר תואם את מדיניות התכנון של הוועדה. כן נכתב בהחלטה כי התכנית הוכנה מתוך מחשבה יתרה ומתוך רצון להבטיח במידת האפשר את השתלבות הבינוי החדש בבינוי הקיים וזאת בלא לפגוע בצורך בניצול יעיל של הקרקע. עוד צוין כי התכנית מאזנת באופן ראוי בין כלל האינטרסים והצרכים העומדים על הפרק, ובהם הצורך בתוספת יח"ד בעיר והצורך בצמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים הסובבים את העיר.

24. ביחס להתנגדות העותרות קבעה הוועדה, כדלקמן:

"

73. הוועדה בחנה אף את הטענות כי התכנית אינה תכנית המציעה דיור בהישג יד. טענות המתנגדים בעניין זה התחלקו לשתי טענות עיקריות. האחת, ולפיה לא היה מקום לקדם את התכנית כתכנית לדיור לאומי (או בכלל), בשל העובדה שהוצאות הפיתוח היקרות וכן עלות הקרקע הגבוהה, ממילא לא יאפשרו דיור בר השגה בתחום התכנית. השנייה, כי הוראות התכנית אינן מתייחסות באופן מספק לצורך בדיור בר השגה ואינן נותנות מענה לדרישות החוק בעניין זה.

74. הוועדה סבורה כי יש לקבל התנגדויות אלו באופן חלקי. הוועדה סבורה כי התכנית, אשר ההחלטה על הפקדתה התקבלה עוד לפני כניסתו של חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א – 2011, אמנם אינה נותנת במתכונתה המופקדת מענה מספק לצורך בתמהיל יח"ד מגוון, הכולל יח"ד קטנות. בנוסף, התכנית במתכונתה המופקדת אינה מתייחסת לשימוש של יח"ד להשכרה. לאחר בחינת הטענות שהושמעו בעניין זה ובהתחשב בהוראות החוק, המחייבות את הוועדה לבחון את סוגיית תמהיל יח"ד והיחס בין דירות קטנות לדירות גדולות ולבחון אף את האפשרות לייעד דירות להשכרה ואף ל"דיור בהישג יד להשכרה", סבורה הוועדה כי יש לשנות את הוראות התכנית בעניינים אלה.

75. לפיכך, קובעת הוועדה כי 20% מהדירות בתכנית יקבעו כדירות קטנות בשטח מירבי של 80 מ"ר (כולל ממ"ד). יתר יח"ד המוצעות בתכנית, ייקבעו כדירות בשטח מרבי ממוצע (כולל ממ"ד) של 120 מ"ר. זכויות הבניה הכוללות המוצעות בתכנית לייעוד המגורים, יהיו נגזרת של החלטה זו. כמו כן קובעת הוועדה כי 20% מהדירות בתכנית ייקבעו כדירות להשכרה לתקופה של 15 שנים, כאשר מחצית מהן יהיו דירות קטנות (80 מ"ר מרבי (כולל ממ"ד)). מסמכי התכנית יתוקנו בהתאם להחלטה זו ובתיאום עם לשכת התכנון. סטייה מהוראות אלו של התכנית תהווה סטייה ניכרת. יובהר, כי שטחים מרביים כוללים את השטחים העיקריים ואת שטחי השירות מעל הקרקע, עוד יובהר כי שטחים חפורים וקבורים בגב ההר ייחשבו כשטחים תת קרקעיים ולא יחושבו במניין שטחי הבניה המרביים. בשטחים אלה ניתן יהיה להוסיף מחסן בשטח של עד 10 מ"ר נוספים לדירה.

כמו כן, יינתנו הנחיות לעניין שטח מינימלי של חדרי מדרגות ומבואת כניסה משותפת בתיאום עם לשכת התכנון.

76. הוועדה מודעת לכך ששטחן של דירות קטנות בהתאם להחלטה דנן עולה במקצת על שטח דירה קטנה, כפי שהוגדר בחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א – 2011. עם זאת, נמצא כי שטח זה אף הוא מצומצם ויש בו כדי ליתן מענה לצורך ביח"ד קטנות ובתמהיל דויר מגוון. הוועדה התחשבה בעניין זה אף באופי הבינוי המוצע בתכנית דנן, שהינו בינוי מדורג, המקשה על יצירת דירות קטנות, וכן באופי השכונה כולה, המתאפיינת במגורי משפחות.

77. באשר לייעוד דירות להשכרה, סבורה הוועדה כי החלטתה תיתן מענה לצורך ביח"ד להשכרה, ובכלל זאת ביח"ד קטנות להשכרה. הוועדה סבורה כי ייעוד יח"ד להשכרה, צפוי ליתן מענה ממשי לצורך בדויר בהישג יד ולאפשר גם למי שידם אינה משגת לרכוש יח"ד בשכונה נשוא התכנית, להתגורר באזור בשכירות.

78. הוועדה החליטה שלא לקבוע ייעוד של "דויר בהישג יד להשכרה", וזאת לאחר שמצאה כי בהתחשב בעלויות הגבוהות יחסית של הפיתוח בתחום התכנית (נוכח השיפועים החדים של הקרקע במקום), אין מקום לקביעת ייעוד זה. הוועדה סבורה כי השילוב של תמהיל יח"ד מגוון עם שיעור גבוה יחסית של יח"ד להשכרה נותן מענה מספק לצורך בדויר בהישג יד והיא מצאה כי אין מקום לקבוע הוראות נוספות בעניין זה. כן החליטה הוועדה שלא לקבוע במסגרת התכנית אלו יח"ד ייעודו להשכרה, ובעניין זה תיוותר הגמישות לעת שיווק המגרשים.

79. בטרם סיום ההתייחסות לעניין זה, תבקש הוועדה להבהיר כי היא מודעת לכך שהתכנית אינה קובעת את מחיר יח"ד שייבנו במסגרתה, ובהחלט ייתכן כי מחיר זה, המושפע בין היתר, ממחירי הקרקע בירושלים, לא יהיה מחיר זול. ואולם, חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א – 2011, אינו קובע כי ניתן לתכנן במסגרתו רק דירות זולות. החוק קובע מהן התכניות שניתן לקדם במסגרתו והתכנית דנן עומדת בתנאיו. בנסיבות אלו, יש לדחות את הטענות שהושמעו ולפיהן לא היה מקום לקדם את התכנית כתכנית לדויר לאומי. בנוסף נציין כי לטעמנו התכנית דנן, במיוחד לאור השינויים המפורטים לעיל, נותנת מענה מסוים גם לסוגיית הדויר בהישג יד. כמו כן, התכנית אינה מציעה דירות יוקרה או דירות לאלפיון העליון. הוועדה סבורה כי התכנית תגדיל את היצע הבינוי האיכותי למגורים העומד בפני אוכלוסיות צעירות ויצרניות בעיר ירושלים, וכי בכך חשיבותה. בנסיבות אלו, נדחות אף הטענות ביחס לקידום התכנית כתכנית לדויר לאומי."

25. על החלטה זו הוגשה העתירה דנן.

עמדת הוועדה לדויר לאומי מחוז ירושלים :

כללי :

26. עמדת הוועדה לדויר לאומי היא כי דין העתירה להידחות.

27. סעיף 3 לחוק מתייחס לתכנית לדויר לאומי וקובע, כדלקמן :

"3(א) תכנית לדויר לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים הנדרשים ליחידות הדויר הכלולות בתכנית, וכן הוראות

לעניין גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבעו בה כי בניין, כולו או חלקו, ייועד להשכרה, ואת התקופה שבה ייועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה.

(ב) יועדה קרקע בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד להשכרה, יושכרו יחידות הדיור שייבנו על פיה בהתאם להוראות שייקבעו, בין היתר, לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת זכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור. ... " (ההדגשה אינה במקור).

28. מן האמור לעיל עולה כי החוק אינו מחייב את מוסדות התכנון לקבוע כי דירות ייועדו להשכרה או לדיור בהישג יד להשכרה, וכי הוא אך מאפשר קביעת הוראות בעניינים אלה ("יכול שייקבע בה..."). בנוסף, החוק מורה כי ייקבעו הוראות בנוגע לגודל יחידות הדיור ובנוגע ליחס בין דירות קטנות לדירות גדולות, אך הוא אינו קובע כל הוראה מחייבת בנוגע לתמהיל הראוי של יחידות הדיור. החוק מתייחס לסוגיות שיש להידרש אליהן בתכנית לדיור לאומי, ובהן סוגיות של מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, חניות, תשתיות, תמהיל יחידות דיור וכיוצ"ב, אך הוא מותיר את מלוא שיקול הדעת בעניין לוועדה.

29. הלכה למעשה, כל עניינה של העתירה הוא ברצונן של העותרות להפוך סמכות שברשות לסמכות שבחובה. הפוך והפוך בכתב העתירה ותמצא כי לא הונח לדבר כל בסיס משפטי. כפי שיפורט להלן, בניגוד לעולה מכתב העתירה, הוועדה נדרשה למכלול טענות העותרות ולמעשה הפעילה את הסמכות הקבועה בסעיף 3 לחוק. אלא שהעותרות מבקשות לבצע מהלך נוסף – חיוב בקביעת דיור בהישג יד להשכרה אשר וודאי שאינו מתחייב ויש לבוחנו בשים לב לנסיבות המקרה הספציפיות. בנסיבות העניין החליטה הוועדה כי אין לכך הצדקה תכנונית. כבר ייאמר כי החלטה זו באה במתחם הסבירות וכי העותרות לא הציגו ולו בדל של טיעון שיש בו כדי להביא להתערבות שיפוטית בהחלטה מן הסוג הזה.

30. בחינת החלטת הוועדה מלמדת כי הוועדה פעלה בהתאם להוראות החוק, ובחנה את ההיבטים הנוגעים לדיור בהישג יד בכובד ראש. כן נתנה הוועדה את דעתה לטענות העותרות והתייחסה אליהן בהרחבה. הוועדה אף קיבלה חלק ניכר מטענות העותרות והורתה על שינוי התכנית בהתאם. במסגרת זאת, קבעה הוועדה הוראות לעניין גודל יחידות הדיור ולעניין תמהיל יחידות הדיור. כן החליטה הוועדה ליעד חלק מיחידות הדיור המוצעות בתכנית להשכרה, ואף לקבוע תמהיל יחידות דיור ביחס לדירות להשכרה.

31. נציין כי ההחלטה בדבר ייעוד יחידות דיור להשכרה במסגרת תכנית אינה החלטה שגרתית וכי קביעתה במסגרת התכנית דן אינה מובנת מאליה, אף בשים לב להוראות החוק אליהן מפנות העותרות. הוועדה ציינה בהחלטתה כי ייעוד יחידות דיור להשכרה,

צפוי ליתן מענה ממשי לצורך בדיוור בהישג יד ולאפשר גם למי שידם אינה משגת לרכוש יחידות דיוור בשכונה נשוא התכנית, להתגורר באזור בשכירות. יוער כי ההוראה להקצות חלק מהדירות להשכרה כוללת בחובה גם הוראה שחלק מתמהיל דירות זה יהיו גם "דירות קטנות". ההחלטה בעניין זה מלמדת כי הוועדה נתנה בהחלט את דעתה ליתן מענה במסגרת התכנית גם להיבטים שעניינם בדיוור בהישג יד.

32. הוועדה בחנה אף את טענת העותרות כי יש לקבוע במסגרת התכנית גם ייעוד לדיוור בהישג יד להשכרה, אך מצאה כי אין מקום לקביעת ייעוד זה. הוועדה נימקה את החלטתה בכך שבהתחשב בעלויות הגבוהות יחסית של הפיתוח בתחום התכנית (נוכח השיפועים החדים של הקרקע במקום), אין מקום לקביעת ייעוד זה. הנה-כי-כן, אף הנסיבות הנקודתיות של תכנית מורדות מלחה, ובהן עלויות הפיתוח הגבוהות, הביאו לכלל מסקנה, ולאחר הפעלת שיקול דעת, כי תכנית זה אינה מתאימה לקביעה במסגרת הוראות התכנית של "דיוור בהישג יד להשכרה".

33. הוועדה מצאה כי השילוב של תמהיל יחידות דיוור **מגוון**, עם שיעור גבוה יחסית של יחידות דיוור **להשכרה**, נותן מענה ראוי בנסיבות העניין לצורך בדיוור בהישג יד והיא מצאה כי אין מקום לקבוע הוראות נוספות בעניין זה. הוועדה הוסיפה וציינה כי התכנית אינה מציעה דירות יוקרה או דירות לאלפיון העליון. צוין כי התכנית תגדיל את היצע הבינוני האיכותי למגורים העומד בפני אוכלוסיות צעירות ויצרניות בעיר ירושלים, **וכי בכך חשיבותה**. לטעמנו, החלטת הוועדה היא החלטה עניינית, סבירה ומנומקת שהתקבלה לאחר שקילת טענות הצדדים ואשר אין כל מקום להתערב בה.

34. לאחר שהבאנו מהאמור לעיל, נבקש להתייחס לטענות העותרות ביחס להחלטה נושא עתירה זו. המדובר בטענות שנטענו רובן ככולן בעלמא. למעשה דומה כי העותרות כלל לא קראו את ההחלטה המינהלית המנומקת והמפורטת העומדת בבסיס עתירתן – וחבל.

מענה לטענות העותרים :

א. **הוועדה לדיוור לאומי נדרשה להפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 3 לחוק וקבעה הוראות מתאימות בשם לב לנסיבותיה התכנוניות של תכנית מורדות מלחה :**

35. העותרות טוענות כי הוועדה לא דנה כנדרש בהפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיוור בהישג יד להשכרה. נטען כי התכנית הופקדה ללא התייחסות לסמכות הוועדה בעניין זה וכי גם לאחר הגשת ההתנגדויות לא נערך דיון אמיתי בנושא והוועדה לא בחנה את הנושא בלב פתוח ובנפש חפצה (סעי' 58 לעתירה).

36. ואולם, כמצוין לעיל ובהחלטת הוועדה, ההחלטה על הפקדת התכנית התקבלה בטרם השלמת הליכי חקיקתו של החוק ובשל כך לא נכללו בתכנית המופקדת הוראות מספקות בדבר תמהיל יחידות הדיוור ואף לא נשקלה האפשרות לקבוע בתכנית ייעוד של דירות להשכרה או ייעוד של דיוור להשכרה בהישג יד. ואולם, במסגרת הליך ההתנגדויות שקלה

הוועדה כמתחייב, מהוראות החוק, את סוגיית תמהיל יחידות הדיור, את סוגיית הדיור להשכרה, ואת סוגיית הדיור להשכרה בהישג יד

37. הוועדה שמעה את טענות נציגת העותרות ושקלה את הדברים כמצוין בהחלטתה. הוועדה הורתה על שינוי הוראות התכנית ביחס לתמהיל יחידות הדיור ואף קיבלה חלק ניכר מטענות העותרות כאשר הורתה על ייעוד חלק משמעותי של יחידות הדיור המוצעות בתכנית להשכרה ועל תמהיל יחידות דיור המיועדות להשכרה.

38. בחינת ההחלטה, כמצוין לעיל, מלמדת כי החלטת הוועדה בסוגיות המפורטות לעיל היא החלטה מפורטת ומנומקת וכי הוועדה קיימה דיון אמיתי בסוגיות שהועלו על ידי נציגת העותרות, וכי בסופו של דיון זה הוחלט לקבל את מרבית טענות העותרות ולדחות את מקצתן. בנסיבות אלו, יש לטעמנו לדחות את הטענה כי הוועדה לא קיימה דיון אמיתי בנושא או כי הנושא לא נבחן בלב פתוח ובנפש חפצה. בנסיבות המקרה דנן, לא רק שיש לדחות את הטענה אלא שעצם העלאת הטענה אינה במקומה ואף מקוממת.

39. יש לדחות אף את הטענה כי דיון הוועדה היה דיון "סתום ושטחי" (סעי' 59 לעתירה). עצם העובדה כי חלק מטענות העותרות לא התקבלו על ידי הוועדה אינה מלמדת על דיון "סתום ושטחי" כטענתן התמוהה והמקוממת של העותרות.

40. כמצוין לעיל, הוראות החוק **אינן מחייבות** לקבוע כי בניין ייועד להשכרה או לדיור בהישג יד להשכרה. החוק מאפשר ייעוד הקרקע למטרות אלו אך הוא אינו מחייב זאת. בענייננו, לאחר ששקלה את טענות נציגת העותרות ואת נסיבותיה של התכנית, החליטה הוועדה לייעד חלק מיחידות הדיור המוצעות בתכנית, להשכרה ומצאה כי אין מקום לייעד יחידות דיור לדיור בהישג יד להשכרה. החלטה זו מלמדת כי הוועדה הפעילה את שיקול דעתה, בחנה את הטעמים לכאן ולכאן וקיבלה החלטה מאוזנת וסבירה. מכל מקום, בהתחשב בהחלטת הוועדה ובנימוקים המצויינים בה, כמפורט לעיל, לא ניתן לקבל את הטענה כי הוועדה לא שקלה כנדרש את הסוגיה העומדת על הפרק.

ב. היה מקום להתחשב בעלויות הפיתוח של הקרקע :

41. העותרות מוסיפות וטוענות כי בשל העובדה שהקרקע נשוא התכנית היא קרקע ציבורית, לא היה מקום להתחשב בעלויות הפיתוח הגבוהות הצפויות במקום, בעת בחינת הבקשה לייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה (סעי' 60-63 לעתירה).

42. לטענה זו נשיב כי לטעמנו אין מניעה, ודומה כי הדבר אף מתחייב, להתחשב בשאלת עלות הפיתוח של הקרקע במסגרת קבלת ההחלטה בעניין זה. בענייננו המדובר בקרקע משופעת ביותר שעלות פיתוחה תהא גבוהה באופן מיוחד, ולדעת הוועדה שיקול זה הינו שיקול רלוונטי, כאשר מבוקש לקבוע הוראות ביחס לתנאי ההשכרה ומחירה. בהקשר זה נציין כי כעולה מהחלטת הוועדה, התכנית אינה מציעה דיור יוקרתי או דיור בצפיפות נמוכה המיועד לאוכלוסייה חזקה או עשירה במיוחד. יחד עם זאת, ביקשה הוועדה לאפשר קיומה של שכונה אשר תבטיח איכות חיים טובה וראויה ובתחומה. הוועדה סברה כי

בהתחשב בעלות הגבוהה של פיתוח הקרקע, קביעת הוראות לדיור בהישג יד בענייננו, עלולה להביא לכך שהתכנית לא תמומש בשל העדר כדאיות כלכלית.

43. בהקשר זה נשוב ונדגיש כי הוועדה לא נמנעה מקביעת הוראות העוסקות בהיבטים של דיור בהישג יד. הוועדה התייחסה לתמהיל יחידות הדיור ואף מצאה לנכון לחייב בקיומו של דיור להשכרה במסגרת התכנית. הוועדה סברה כי הוראות אלו הן מספקות ויוצרות איזון ראוי ולטעמנו בכך לא נפל פגם, וודאי שאין המדובר בחריגה ממתחם הסבירות.

44. עוד נבקש לציין בהקשר זה כי אף שהחלטת התקבלה בשל הנימוקים המצוינים בה, הרי שלכך יש להוסיף כי כאמור לעיל, לוועדה לא היו כלים לקבוע בעת הדיון הוראות בדבר דיור בהישג יד להשכרה. כעולה מהוראות סעיף 3(ב) לחוק, השכרת הדירות צריכה להתבצע בהתאם להוראות שייקבעו בדבר תנאי ההשכרה של יחידות דיור, מחירי ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור ובדבר הזכאים לשכור את יחידות הדיור. החוק אינו קובע באיזו דרך ייקבעו ההוראות בעניינים אלה, אך לוועדה לא היו כלים לקבוע הוראות מסוג זה במסגרת התכנית דן, היות והוראות כאמור, שיש בהן משום פגיעה בזכות הקניין, חייב שתקבענה במסגרת חקיקה.

45. ונוסיף, המודל אליו מכוונות העותרות אינו ברור די צורכו גם הוא ולמעשה בבסיס העתירה עומדת תיזה מורכבת. הלכה למעשה, העתירה מבקשת לייצר ההתערבות בוטה וחמורה בפעילות מוסד תכנון ובשיקול דעתו של מוסד תכנון בכלל, ובמוסד תכנון שנועד לשם מציאת פתרונות דיור בפרט. כמו-כן, העתירה מבקשת לקבוע ולמעשה להכתיב למוסדות תכנון מוסמכים ומקצועיים שדנים בנושא, מהו סוג הדיור שיש ליעד בתכנית, לאחר שכבר נמצאו פתרונות דיור מסוגים שונים. להיקף התערבות מסדר הדברים הזה לא מצאנו תקדים.

46. בנוסף, נבקש להפנות להצעת חוק התכנון והבניה, תש"ע-2010 במסגרתה מוצעת רפורמה מקיפה בדיני התכנון והבניה בישראל. בהצעת חוק זו נעשה ניסיון ראשון מסוגו בישראל ל התייחס באופן מקיף לעניין "דיור בר השגה". במסגרת הצעת החוק הוצג מודל ממשלתי הדן בשלושה סוגים של "דיור בר השגה" - דיור בר השגה של דירות קטנות; דיור בר השגה של דירות להשכרה לפרק זמן שייקבע בתכנית (כאמור - שני מודלים אלו כבר קיימים בתכנית שבנדון); ודיור בר השגה של השכרה לזכאים - השכרה בהישג יד. נבקש אפוא להפנות להגדרת המונח "דיור בר השגה" ברפורמה המתהווה (המדובר בנוסח שהונח במסגרת הדיונים בכנסת ביום 21.2.12):

"דיור בר השגה" – כל אחד מאלה:

(1) יחידת דיור במגרש, בבניין או בחלק מהם, המיועדת לפי תכנית להשכרה, כל עוד לא חלפה התקופה הקבועה לכך בתכנית (בחוק זה – דיור בר השגה – להשכרה);

(2) יחידת דיור במגרש, בבניין או בחלק מהם, המיועדת לפי תכנית להשכרה במחיר מפוקח, כל עוד לא חלפה התקופה

**הקבועה לכך בתכנית (בחוק זה – דיור בר השגה – להשכרה
במחיר מפוקח);**

**(3) יחידות דיור ששטח הכולל המותר לבניה בכל אחת מהן,
לרבות המרחב המוגן הדירתי, אינו עולה על 75 מ"ר (בחוק זה –
דיור בר השגה – דירות קטנות).**"

47. על-פני הדברים, המודל להשכרה במחיר מפוקח הוא הקיצוני ביותר (אליו גם מכוונות העותרות בעתירה דנן), וזאת בפרט כל זמן שאין דבר חוק כולל ומקיף לעניין זה. יוער בהקשר זה כי טיעוני העותרות כלל אינם משקללים סט של מורכבויות שייתכן וינבעו מקבלה כוללת של עמדתן, ובכלל זאת היכולת לסחור בזכות שהמדינה מעניקה, כך שהיא עשויה להגיע גם למי שאיננו זכאי מלכתחילה, וכל זמן שאין הסדרה חקיקתית כוללת של הנושא, לרבות מנגנוני הפיקוח הרלוונטיים לעניין (ויוער כי ברפורמה המתהווה מוצע לכלול הוראות ברורות וסדורות לעניין זה - ר' במסגרת התוספת החמישית להצעת החוק).

48. עיננו הרואות, כי במסגרת החלטת הוועדה נושא העתירה דנן, 2 אלמנטים של "דיור בר השגה" קיבלו ביטוי: האלמנט הראשון: הרי שאם נלך לפי מינוחי הרפורמה המוצעת, קיימת בתכנית התייחסות ל"דיור בר השגה – להשכרה" וכל שהחלטה לא קבעה, ועל כך העותרות ככל הנראה מתרעמות, הן הוראות באשר דיור בר השגה להשכרה ב"מחיר מפוקח". זאת, נוכח הקושי המובנה שקיים הן בשים לה למיקומה וכלל ההיבטים התכנוניים של תכנית מורדות מלחה, וגם בשים לב לכך שיש קושי בקביעת הוראות סטטוטוריות בדבר פיקוח מחירים במסגרת תכנית נקודתית. האלמנט השני – ושוב במינוחי הרפורמה המוצעת, לעמדתנו התכנית כוללת גם "דירות בר השגה – דירות קטנות". אכן, נקבע כי הדירות הקטנות בתכנית יהיו בשטח של 80 מ"ר בשל מגבלות פיזיות הקיימות בתכנית הספציפית. אלא שהרציונאל בבינוי "דירות קטנות" – מתקיים בהחלט.

49. בהקשר זה, וביחס לטענות המתייחסות לחובתה של מינהל מקרקעי ישראל כרשות ציבורית המחויבת לשוויון ולצדק חלוקתי (סעי' 77 לעתירה), נציין כי בעובדה שהתכנית לא קבעה ייעוד קרקע של דיור בהישג יד להשכרה, אין כדי למנוע ממינהל מקרקעי ישראל ליתן מענה נוסף לסוגיית הדיור בהישג יד במסגרת שיווק הקרקע, והכול על-פי שיקול דעת המינהל, ובכפוף להחלטות מועצת מקרקעי ישראל וההנהלה ונהלי המינהל.

50. בנוסף נציין, כי לוחות הזמנים הקבועים בחוק, אף לא אפשרו את דחיית המשך הדיון בתכנית עד לגיבוש הוראות אלו על-ידי הוועדה או בדרך אחרת (כגון המתנה לגיבוש החקיקתי של הרפורמה המוצעת) וכי גם נוכח הצורך באישור מהיר של התכנית לשם הגדלת היצע יחידות הדיור בעיר, סברה הוועדה כי אין מקום לעכב את אישורה של התכנית לצורך זה. נבקש להפנות בהקשר זה לכך שביום 11.6.12 חתמה יושבת ראש הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים על ההודעה בדבר אישור התכנית. משאורשה תכנית, הרי שבהתאם להוראות החוק על מגישה לעמוד במועדים הקצובים בחוק. כך

למשל, בהתאם לסעיף 29 לחוק, על מגיש התכנית להגיש בתוך 60 ימים מיום תחילתה של התכנית תשריט לצורכי רישום (תצ"ר); בהתאם להוראת סעיף 27(א) לחוק, ביצועה של תכנית לדיור לאומי יחל בתוך שנתיים וחצי מיום שאושרה ('ביצוע' משמעו לפי בסעיף זה הוא ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח התכנית).

51. הנה-כי-כן, החוק מונה מועדים קצובים לביצוען של תכניות לדיור לאומי, כדוגמת תכנית מורדות מלחה. כל זאת, בהתאם למטרת החוק המעוגנת בסעיף 1: **"לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכנית לבנייה למגורים שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור"**. יש לציין כי החוק אף קובע הוראות בדבר השלכות אי ביצועה של תכנית לדיור לאומי במועדים הקצובים בו (ראו למשל בסעיף 27(ג) לחוק). לדברים יש נפקות גם בנסיבות ענייננו.

52. בנסיבות העניין, הוועדה לא מצאה לנכון לייעד דירות להישג יד להשכרה, בלא קביעת ההוראות בעניינים אלה ותוך הותרת הנושא לעתיד לבוא, וזאת בשל העובדה שקביעה מסוג זה, בלא שמשמעויותיה ברורות, עלולה הייתה לעכב בעתיד את מימושה של התכנית, והוועדה סברה כי לכך אין מקום, וזאת נוכח החשיבות בהגדלת היצע יחידות הדיור בעיר, שלדעת הוועדה הינו משמעותי ביותר, גם בכל הנוגע למחירי הדיור.

53. בהקשר זה, יש לדחות אף את טענת העותרות לפיה לא הוצגו בפני הוועדה נתונים בדבר עלויות הפיתוח של המתחם. העובדה כי עלויות הפיתוח של השכונה יהיו גבוהות אינה נתונה במחלוקת ואף צוינה על-ידי חלק מהמתנגדים לתכנית. נציין כי התכנית מציעה בינוי במדרון ובשיפועים משמעותיים, וכי העובדה שהבינוי בשיפועים כאלה הינו יקר משמעותית מהבינוי בקרקע מישורית או בקרקע שהשיפועים בה הם מצומצמים, היא ברורה מאליה ובוודאי ידועה לאנשי מקצוע בתחום התכנון. הדברים הם גם בבחינת פשיטא.

54. נציין כי בעבר לא בוצעה בניה במדרונות ובשיפועים מסוג זה בירושלים, בין היתר, בשל העלויות הגבוהות של פיתוח שטחים אלה. ואולם, מצוקת הקרקע בירושלים מחייבת שימוש בקרקע שבעבר הוחלט שלא לפתחה, וזאת למרות העלויות הגבוהות של פיתוח קרקע זו.

55. מכל מקום, בענייננו, סברה הוועדה כי עלות הפיתוח של הקרקע מהווה נתון רלוונטי גם ביחס לשאלה בדבר ההוראות שייקבעו בנושאי דיור בר השגה, ובנסיבות העניין נמצא כי ההוראות שנקבעו בדבר תמהיל יחידות דיור ובדבר דיור להשכרה, הן מאוזנות ומספקות.

ג. לשון החוק ותכליתו:

56. העותרות מוסיפות וטוענות כי החלטת הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם "לשון החוק ותכליתו" (סעי' 68-71 לעתירה). לטעמנו לא ניתן לקבל טענה זו.

57. הכיצד ניתן לטעון שהחלטת הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק, כאשר החוק **מאפשר** קביעת ייעוד של דיור בהישג יד להשכרה, **אך אינו מחייב זאת**? הכיצד ניתן לטעון

שהחלטת הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם התכלית של יצירת היצע תכנוני מגוון של יחידות דיור, כאשר הוועדה הורתה על תמהיל יחידות מגוון וכן על חובה להשכיר 20% מיחידות הדיור? כל זאת תוך קבלת חלק ניכר מטענות העותרות. לעותרות הפתרוניס.

58. למעשה, מטענת העותרות עולה כי בכל מקרה בו הוועדה אינה קובעת הוראות בדבר דיור בהישג יד להשכרה, תהא החלטת הוועדה מנוגדת ללשון החוק ולתכליתו. זאת, בעוד שהחוק אך מאפשר לקבוע דיור להשכרה או דיור בהישג יד להשכרה, והוא כלל אינו מחייב הכללת הוראות אלו בתכניות לדיור לאומי. ברי כי הטענה אינה מתקבלת על הדעת.

59. יש לציין כי החוק אף אינו מתווה כללים להכללת הוראות מסוג זה בתכניות לדיור לאומי והוא מותיר את מלוא שיקול הדעת בעניין למוסדות התכנון. בהקשר זה נציין כי לו היה המחוקק סבור שיש לקבוע כלל לפיו ייכללו בתכניות לדיור לאומי הוראות בדבר דיור להשכרה או בדבר דיור בהישג יד להשכרה, ולאפשר חריגה ממנו רק בהתקיים נימוקים או תנאים מיוחדים, חזקה כי היה קובע כך במפורש. המחוקק בחר שלא לעשות כן, ולכן טענת העותרות בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

60. כזכור, בענייננו הוועדה קבעה הוראות ביחס לתמהיל יחידות הדיור, במסגרתן הוגבל שטח יחידות הדיור בתחום התכנית, כך שהוא יאפשר מתן מענה לצרכים של אוכלוסיות שונות. כמו כן, מחייבת התכנית בדיור להשכרה, וקובעת אף תמהיל של יחידות דיור המיועדות להשכרה. הוועדה סבורה כי בנסיבות העניין הוראות אלו הן מספקות ונותנות מענה להוראות החוק וכן לתכליותיו.

61. עוד נציין כי הטענה לפיה אף ועדה לדיור לאומי לא קבעה הוראות בדבר דיור בהישג יד להשכרה, אף היא אינה ממן העניין. יש לבחון את החלטת הוועדה לגופה, בהתחשב בתכנית נשוא העניין ובנסיבותיה. בענייננו, לטעמנו החלטת הוועדה הינה סבירה ונותנת מענה מאוזן ומספק לצורך בהגדלת היצע יחידות הדיור בעיר ולצורך ביצירת היצע מגוון של יחידות דיור, אשר ייתן מענה לצרכי אוכלוסיות שונות.

ד. אין המדובר בתכנית לדירות יוקרה והוועדה ממילא שקלה את כלל השיקולים הרלבנטיים בהקשר זה:

62. המשיבה סבורה כי יש לדחות אף את הטענה כי הוועדה התעלמה משיקולים רלוונטיים או לא נתנה להם משקל ראוי. העותרות טוענות כי הוועדה התעלמה ממצוקת הדיור החריפה בירושלים, מעלויות הדיור הגבוהות בעיר ומשכר העבודה הנמוך של תושבי העיר (סעי' 74 לעתירה).

63. ברם, הוועדה לא התעלמה מנתונים אלה, אלא נתנה להם את המענה והמשקל הראוי לדעתה, כמפורט לעיל. לדעת הוועדה, מצוקת הדיור החריפה והעלויות הגבוהות של הדיור, נובעות מהמחסור החרף ביחידות דיור חדשות בעיר. הוועדה (וכן הוועדה המחוזית) פועלת במישורים רבים לשם הגדלת היצע יחידות הדיור בעיר, ולדעתה הגדלת

היצע יחידות הדיור, בשילוב ההוראות שנקבעו בתכנית, צפוי לאפשר את ירידת מחירי הדיור וליתן מענה לצרכי אוכלוסיות שונות.

64. עוד נציין כי התכנית דן אינה מהווה את המענה היחיד למצוקת הדיור במחוז ירושלים בכלל ובעיר ירושלים בפרט. בעיר ירושלים מקודמות תכניות רבות אשר צפויות להגדיל את היצע יחידות הדיור, תוך יצירת היצע יחידות דיור מגוון אשר ייתן מענה לצרכי האוכלוסיות השונות המתגוררות בעיר.

65. עוד נציין כי ניסיון העותרות להציג את התכנית כתכנית לדירות יוקרה אשר תיתן מענה לאוכלוסייה עשירה בלבד, ראוי לכל גנאי.

66. התכנית מציעה הקמת דירות רגילות, בשכונה שאינה שכונת יוקרה ובצפיפות סבירה. החלטות הוועדה בדבר תמהיל יחידות הדיור, מבטיחות כי יחידות הדיור יהיו בשטחים סבירים, המאפשרים מגורים לסוגים שונים של משפחות, וכי לא יהיו דירות ענק המתאימות בעיקר לבעלי אוכלוסיות אמידות במיוחד.

67. בנוסף מבטיחה החלטת הוועדה כי גם מי שידם אינה משגת לרכוש דירה בשכונה, יוכלו לשכור דירה. נזכיר כי 20% מיחידות הדיור המוצעות בתכנית יועדו להשכרה, וכי הוועדה קבעה כי מחצית מדירות אלו יהיו בשטח של 80 מ"ר מרבי. בנסיבות אלו, עמדתנו היא כי התכנית נותנת מענה לאוכלוסיות מגוונות וכן לצרכי מעמד הביניים, וכי בנסיבות אלו יש לדחות את טענת העותרות כי הוועדה לא נתנה דעתה לצורך במתן מענה למצוקת הדיור בעיר ולעלות הדיור הגבוהה.

ה. עתודת קרקע ציבורית מהאחרונות בירושלים:

68. אף הטענה כי הוועדה לא נתנה את דעתה לכך שהקרקע מהווה אחת מעתודות הקרקע האחרונות בעיר שהיא בבעלות ציבורית ולמשמעות הבעלות הציבורית על הקרקע (סעי' 76 לעתירה), אינה נכונה.

69. הוועדה נתנה דעתה לנתונים אלה, אך התייחסה אליהם באופן שונה מהמבוקש על ידי העותרות. הוועדה **נתנה משקל של ממש** לעובדה שמדובר באחת מעתודות הקרקע האחרונות בירושלים, בהם הקרקע היא ציבורית, ומצאה כי עובדת היותה של הקרקע – קרקע ציבורית, תאפשר לממש את התכנית במהירות ולהגדיל את היצע יחידות הדיור בעיר.

70. בנוסף, דווקא עובדות אלו אפשרו קביעת הוראות חריגות יחסית בנוגע לדיור להשכרה, וזאת הן מבחינת עצם השימוש להשכרה, הן מבחינת היקף יחידות הדיור המיועדות להשכרה והן מבחינת תמהיל יחידות דיור אלו. העותרות סבורות כי היה על הוועדה ללכת מעבר לכך ולקבוע הוראות נוספות, אולם אין בעמדתן זו כדי ללמד שהוועדה לא נתנה את הדעת לנתונים הרלוונטיים או כי החלטתה חורגת ממתחם הסבירות.

71. עוד נציין בהקשר זה כי החוק ככלל עוסק בקרקעות שעיקרן קרקעות ציבוריות ולא בקרקעות פרטיות. גם בעניין זה נשוב ונטען כי לו היה המחוקק מבקש לקבוע הוראה מחייבת בדבר קביעת דיור בהישג יד להשכרה בכל התכניות לדיור לאומי או במקרקעין שהינם בבעלות המדינה, היה הוא מורה על כך במפורש, או למצער קובע כלל שניתן לחרוג ממנו רק בנימוקים מיוחדים או בהתקיים תנאים כאלה ואחרים. המחוקק בחר שלא לעשות כן והחוק מותיר את מלוא שיקול הדעת בעניין למוסדות התכנון. אף בשל כך יש לדחות טענה זו של העותרות.

ו. סקר דיור עדכני :

72. יש לדחות אף את הטענה כי במסמכי הוועדה לא נכלל סקר דיור עדכני וכי הדבר מלמד על התשתית העובדתית הרעועה עליה נסמכה הוועדה (סעי' 75 לעתירה).

73. לעת הכנתה של תכנית המתאר החדשה לירושלים בוצעה עבודה מקיפה שהתייחסה, בין היתר, לצרכי הדיור למגורים בעיר, לתחזיות האוכלוסייה ולמאגרי עתודות הקרקע. המדיניות המותווית במסגרת תכנית המתאר מתבססת על עבודה מקיפה זו אשר בחנה אף את צרכי הדיור בעיר.

74. נרחיב במעט: "תכנית המתאר ירושלים 2000" הנה תכנית עירונית כוללת אשר גובשה במשך כעשר שנים בהשתתפות עשרות אנשי מקצוע, נבחרי ציבור, נציגי משרדי ממשלה, גופים ציבוריים שעניינם תכנון, ותוך הליך שיתוף הציבור הרחב בניהולה של עיריית ירושלים, והכל תוך השקעת תשומות אדירות של זמן ותקציב. התכנית הוגשה ללשכת התכנון המחוזית בחודש אפריל 2007, והחלטה סופית של מליאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה בדבר הפקדתה, התקבלה בתום שנתיים – בחודש מאי 2009, וזאת לאחר עשרות רבות של דיונים תכנוניים מעמיקים בסוגיות השונות הנכללות בתכנית המתאר. נציין כי הוועדה המחוזית שמעה טרם קבלת החלטתה בעניינה של תכנית המתאר, גורמים ציבוריים שונים. לאחר שהוועדה המחוזית החליטה על הפקדת התכנית, הורה שר הפנים ליו"ר הוועדה להימנע מהפקדתה בפועל. נוכח הוראת שר הפנים, תכנית המתאר החדשה לירושלים טרם הופקדה.

75. תכנית המתאר החדשה לירושלים מתייחסת בהרחבה לשטחים הפתוחים הקיימים בעיר והסובבים אותה. במסגרת זאת, מציעה תכנית המתאר קיומה של מערכת שטחים פתוחים, הכוללת, בין היתר, פארקים מטרופוליניים וכן פארקים עירוניים, רובעיים ושכונתיים. עוד כוללת תכנית המתאר שטחים פתוחים בעלי חשיבות היסטורית, תרבותית ולאומית וכן מערך שטחים פתוחים נופיים וחקלאיים. נציין כי בעת הכנתה של תכנית המתאר לירושלים, אותרו, בראש ובראשונה, השטחים הפתוחים עליהם יש לשמור, ורק לאחר מכן נבחנה אפשרות עיבוי הבינוי בחלקי העיר השונים. עוד נציין כי בהתאם למדיניות התכנון הבאה לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה לירושלים, מקודמות בימים אלה תכניות לפארקים מטרופוליניים, אשר מבקשות לעגן את מעמדם של השטחים הפתוחים ולאפשר את השימוש בהם לרווחת תושבי העיר.

76. בצד ההתייחסות הנרחבת והמקיפה למערכת השטחים הפתוחים בירושלים, מבקשת תכנית המתאר החדשה ליתן מענה לצורך הדוחק בתוספת יחידות דיור בעיר. התכנית מציעה לענות על צורך זה בשלושה אמצעים עיקריים: האחד, עיבוי השכונות הקיימות בעיר על ידי הוספת אזורים חדשים המיועדים לבניה בשולי השכונות הקיימות; השני, ציפוף השכונות הקיימות על ידי הוספת זכויות בניה באזורי הבינוי הקיימים ובאמצעות פרויקטים להתחדשות עירונית; והשלישי, מתן אפשרות להרחבות דיור.

77. מאז קבלת ההחלטה בדבר הפקדתה של תכנית המתאר החדשה, מתייחסת אליה הוועדה המחוזית כאל מסמך מדיניות המשקף את מדיניותה התכנונית. גישה זו של הוועדה המחוזית המתייחסת לתכנית הכללית המתגבשת כאל תכנית מנחה המתווה את מדיניות התכנון הינה גישה ראויה המשרתת את האינטרס התכנוני הכולל והמבטיחה כי החלטות יתקבלו על בסיס מדיניות תכנונית כוללת ולא באופן נקודתי. ההתייחסות לתכנית כוללת, עוד בטרם הפקדתה או אישורה, כאל תכנית מנחה המשקפת את מדיניות התכנון, אושרה אף בפסיקה. בהקשר זה נפנה לפסק הדין בעע"מ 9156/05 משה גרידינגר ואח' נ' מריוס ושרון ראפ ואח' (פורסם ב"נבו"), [10.6.2008], שם נדון מעמדו של 'מסמך מדיניות'. בית המשפט העליון פסק כך:

"כפי שציין בית המשפט קמא, ואין איש חולק על כך, אין למסמך המדיניות מעמד סטטוטורי של "תוכנית" על פי החוק.

עם זאת, המדובר במובהק בהנחיה מנהלית שאומצה על ידי הוועדה המחוזית והועדה המקומית.

מסמך המדיניות מהווה איפוא הנחיה פנימית של הוועדה המחוזית, אשר נועדה להדריך את הוועדה המחוזית ואת הוועדה המקומית בהפעלת סמכויותיהן לעריכת תוכניות בניה ולאישורן."

ובהמשך:

"נימוקים אלה אינם מהווים הצדקה מספיקה לסטייה המשמעותית של התוכנית המוצעת מן העקרונות שנקבעו במסמך המדיניות. אשר לטענתה הראשונה של הוועדה המחוזית, הרי שגם בהעדר תוקף סטטוטורי, מסמך המדיניות אינו נעדר תוקף משפטי. בית המשפט הבהיר בעבר, כי כל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות לפעולה, אף אם אין הוראת חוק המאפשרת זאת במפורש, ולהסתמך על הנחיות אלה כשהיא באה להחליט במקרה מסוים (ראו בג"ץ 80/54 נוחימובסקי נ' שר המשפטים, פ"ד ח 1941 (1954); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנ"ל, בעמוד 4). כפי שהראינו לעיל, הסטייה מההנחיה המנהלית אף עשויה להוות עילה לפסילת

**ההחלטה. מכאן שהעדרו של תוקף סטטוטורי אינו מהווה צידוק
מספיק לסטייה מהעקרונות שנקבעו במסמך."**

78. בעת"מ 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוכסית נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ([פורסם ב"נבו"], 30.10.2008) נקבע במפורש כי הסתמכות הוועדה המחוזית לתכנית המתאר החדשה לירושלים כאל מסמך מדיניות המשקף את מדיניותה התכנונית, הינה כדין:

"ואכן, בשנים שחלפו מאז ההחלטה משנת 1996, אושרה להפקדה (אם כי טרם הופקדה) תכנית המתאר ירושלים 2000. תכנית זו הינה תכנית עירונית כוללת, אשר הושקעו בה משאבים רבים ושנות עבודה רבות. מאז נתקבלה ההחלטה בדבר הפקדתה, מתייחסת אליה משיבה 1 כאל מסמך מדיניות המשקף את מדיניותה התכנונית, וכדין היא עושה כן (ראו: עע"מ 9156/05 גרידינגר ואח' נ' ראפ ואח', פורסם במאגרים)."

79. החלטת הוועדה בדבר אישור התכנית דנן מיישמת את תכנית המתאר החדשה לירושלים, המייעדת את המתחם נשוא התכנית דנן כמתחם לבינוי למגורים.

80. מכאן שבהחלט ניתן היה להתבסס על הוראות תכנית המתאר החדשה בבחינת תשתית עובדתית למעלה ממספקת לצורך אמידת צורכי הדירור בעיר ירושלים. ממילא טיעון זה של העותרות אינו ברור כיוון שאף לשיטתן ירושלים אינה סובלת מעודף בהיצע דירות למגורים. ממילא העותרות אינן יוצאות כנגד העובדה שהתכנית מקודמת. העותרות אולי חשות כי המדובר ב"דירור לעשירים" שלשיטתן אין לו מקום. גישה זו שגויה לגופה שכן אין המדובר בדירות מן הסוג הזה כפי שהובא לעיל, וממילא הוועדה קבעה הוראות באשר לדירות קטנות ודירות להשכרה אשר בנסיבות העניין יש לקוות שיהיה בו כדי להביא לכניסתן של אוכלוסיות נרחבות לשכונה החדשה.

ז. הוראות בדבר "דירות קטנות":

81. העותרות טוענות עוד כי התכנית אינה כוללת כלל דירות קטנות, וזאת בשל העובדה שהוועדה קבעה כי 20% מהדירות בתחומה ייקבעו כדירות קטנות בשטח מרבי של 80 מ"ר (כולל ממ"ד), בעוד שהגדרת דירות קטנות בחוק מתייחסת לשטח מרבי של עד 75 מ"ר (כולל ממ"ד). נטען כי בכך פעלה הוועדה בניגוד לחובתה בחוק לקבוע תמהיל של דירות קטנות וגדולות (סעי' 83-84 לעתירה). יש לדחות אף טענה זו של העותרות.

82. ראשית, החוק אינו מחייב לכלול בתכנית לדירור לאומי תמהיל של דירות קטנות וגדולות, אלא קובע שתכנית לדירור לאומי תקבע הוראות לעניין גודל הדירות ולעניין היחס בין דירות קטנות לגדולות. מכאן שאף קביעה לפיה בתכנית לא ייכללו "דירות קטנות" כלל היא על-פניה באה במתחם הסבירות. אלא שבענייננו, דווקא כן קבעה הוועדה הוראות

בעניינים אלה, ובשל כך פעלה בהתאם להוראות החוק. בהקשר זה נבהיר כי גם החלטה לפיה היחס בין דירות קטנות לדירות גדולות יהא יחס של 100% דירות קטנות או גדולות – תואם את הוראות החוק (הגם שניתן יהיה להעלות טענות ביחס לסבירותו של יחס כזה).

83. **שנית**, שטח של 80 מ"ר מרבי, איננו באמת שטח של דירה גדולה, כפי שמנסות העותרות לטעון. גם אם מדובר בשטח העולה על השטח המוגדר בחוק ביחס לדירות קטנות, אין מדובר בדירות גדולות אלא בשטח מצומצם יחסית.

84. **שלישית**, הוועדה נימקה בהחלטתה את הטעמים שבעטיים היא קבעה כי שטח יחידות הדיור הקטנות בתחומה יהיה 80 מ"ר מרבי ולא 75 מ"ר מרבי. הוועדה קבעה כי שטח זה אף הוא מצומצם ויש בו כדי ליתן מענה לצורך ביחידות דיור קטנות ובתמהיל דיור מגוון. כמו כן, הוועדה התחשבה בעניין זה באופי הבינוי המוצע בתכנית דן, שהינו בינוי מדורג, המקשה על יצירת דירות קטנות, וכן באופי השכונה כולה, המתאפיינת במגורי משפחות.

85. בהקשר זה נבהיר כי נוכח אופי הבינוי, שטח של כל דירה מכתוב גם את שטח הדירה הסמוכה לה. לפיכך, בצד דירה קטנה במיוחד, תהא דירה גדולה במיוחד. הוועדה סברה כי תוצאה זו אינה ראויה וכי יש להעדיף את התמהיל כפי שנקבע על ידה. לטעמנו, גם בעניין זה החלטת הוועדה הינה ראויה.

שיקול דעת רשויות התכנון:

86. לאחר כל האמור לעיל, נבקש להדגיש כי העותרות מבקשות למעשה למנוע מהוועדה להפעיל את שיקול דעתה. העותרות מנסות לטעון כי קיימת חובה לקבוע בתכנית לדיור לאומי דיור בהישג יד להשכרה, או לפחות כי נקודת המוצא היא שייקבע דיור, כאמור. לטעמנו, הדבר אינו נכון.

87. החוק מאפשר לוועדה לעשות שימוש במגוון כלים, ועל הוועדה להחליט באלו כלים היא בוחרת לעשות שימוש. בענייננו קיבלה הוועדה החלטה מאוזנת וסבירה, הנותנת מענה אף לחלק מהטענות שהעלו העותרות במסגרת הליך ההתנגדויות, וזאת לאחר שהפעילה את שיקול דעתה. החלטת הוועדה מבטיחה תמהיל יחידות דיור מגוון וכן ייעוד חלק משמעותי מיחידות דיור להשכרה. לטעמנו, הטענה כי החלטה זו אינה סבירה באופן המצדיק את התערבותו של בית המשפט בה, היא טענה שאין בה ממש.

88. לנוכח האמור, נבקש להזכיר בנקודה זו כי החלטתה של הוועדה היא החלטה תכנונית, שהתקבלה לאחר שהוועדה הפעילה את שיקול דעתה התכנוני. המדובר בהחלטה סבירה וראויה, אשר אין מקום להתערב בה. נבקש להפנות לנפסק בבג"צ 8171/09 **עבאס חסן יוסף יוסף, ראש מועצת הכפר אל ג'אניה ואח' נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי ואח'** (פורסם ב"בנבו"), [ניתן ביום 20.11.11], ביחס לעילת הסבירות, כדלקמן:

"הביקורת השיפוטית בגדרה של עילה זו אינה מבקשת לקבוע איזו החלטה קונקרטיה היה על הרשות לקבל

בנסיבות העניין, אלא אך להגדיר מתחם של החלטות אפשריות שכל אחת מהן סבירה כשהיא לעצמה. היקף התערבותו של בית המשפט בעילה של אי-סבירות מוגבל להחלטות החורגות ממתחם זה. שיקול הדעת המינהלי מקנה לרשות, הנהנית בדרך כלל ממומחיות או מניסיון רלוונטי בתחום שעליו היא מופקדת, יכולת לבחור בין חלופות שונות שנכנסות כולן בגדר מתחם הסבירות. בית המשפט לא ישים את עצמו בנעליה של הרשות המינהלית, לא יבחן אם אפשר היה לקבל החלטה נבונה או יעילה יותר, ולא ימיר את שיקול דעתה בשיקול דעתו, ובלבד שההחלטה מצויה בגדר המתחם האמור (עניין דפי זהב, בעמ' 440; בג"ץ 4140/95 סופר פארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 49, 75 (1999)). כללים אלה נכונים גם כשמדובר בהחלטותיהן של רשויות התכנון (ראו: בג"ץ 465/93 טריידט ס.א. נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, פ"ד מח(2) 622, 634 (1994); ע"ע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, פסקה 9 ([פורסם בנבו], 24.11.2005); ע"ע"מ 9057/09 איגור נ' בן נון, פסקה 20 ([פורסם בנבו], 20.10.2010) (להלן: עניין איגור)), ובכללן רשויות התכנון באזור."

89. כן נפנה לעע"מ 9057/09 דן איגור ו-32 אח' נ' השמורה בע"מ ([פורסם ב"נבו"], ניתן ביום 20.10.10) שנזכר בפרשת חסן יוסף דלעיל, לפסקאות 17 ו-20:

"בית המשפט איננו מוסד תכנון נוסף או מוסד תכנון-על. [...] על עקרון זה עמדה בעבר חברתי השופטת חיות אשר קבעה כי "כלל נקוט הוא בידינו כי בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות" (ע"ע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים, פסקה 9 ([פורסם בנבו], 24.11.2005)... "

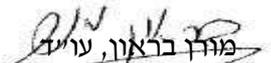
90. חוק הליכי תכנון ובניה לא שינה את אופן הביקורת השיפוטית על החלטות מוסד התכנון. בהתאם לסעיף 36 לחוק, תוקן פרט 10(א) בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תשי"ס-2000 כך שהתאפשרה הגשת עתירה מנהלית על החלטות הוועדה לדיור לאומי (הסדר דומה לזה הקיים בחוק התכנון והבנייה).
91. מכאן שהיקף הביקורת השיפוטית אף בהינתן החלטה של ועדה לדיור לאומי זהה להיקף הביקורת המופעל במשפט המינהלי בישראל ככלל, וביחס להחלטות מוסדות תכנון בפרט. להלן נבקש להפנות לכך שהחלטת הוועדה במקרה דנן הינה החלטה סבירה, אשר בוססה על תשתית עובדתית ולאחר שניתנה למתנגדים אפשרות להישמע. הוועדה נתנה החלטות במכלול הסוגיות שעמדו על הפרק. המדובר בהחלטות מקצועיות אשר אינן חורגות ממתחם הסבירות. מכאן שדין העתירה להידחות.

סיכום :

92. בעתירה דנן אין ממש. רובה ככולה במישור הדין הרצוי (לעמדת העותרות) ולא בדין המצוי.
93. העותרות מבקשות להביא לבטלותה של החלטה תכנונית של הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים. אלא שבעתירה אין נימוקים בכדי להצדיק סעד זה.
94. בניגוד לנטען בעתירה, הוועדה לדיור לאומי שקדה, ושקלה בכובד ראש האם יש מקום להפעיל את הסמכויות הקיימות בסעיף 3 לחוק, והלכה למעשה הפעילה אותן. הוועדה קבעה תמהיל של דירות להשכרה ותמהיל של 'דירות קטנות' (חלקן להשכרה גם כן). העותרות סבורות שעל הוועדה היה ללכת מס' צעדים נוספים וזאת בשל שיקולים כלליים ואקדמיים כאלו ואחרים, שאינם מתאימים בנסיבותיה של תכנית מורדות מלחה.
95. עצם העובדה כי העותרות 'אינן מרוצות' כי הוועדה לדיור לאומי לא קיבלה את מלוא טעמי התנגדותן, אין בה כמובן כדי להביא למסקנה לפיה החלטת הוועדה אינה במתחם הסבירות.
96. החלטת הוועדה בעניינה של התכנית נשוא העתירה הינה החלטה מנומקת, מוצדקת, עניינית, ובעיקר סבירה. הוועדה החליטה לקבוע הוראות שונות הנוגעות להיבטים של דיור בהישג יד בתכנית ועשתה שימוש בכלים הקבועים בחוק, ובהם תמהיל מגוון של יחידות דיור ודיור להשכרה. החלטת הוועדה היא החלטה מאוזנת אשר מצויה עמוק בתוך מתחם הסבירות ואשר כזו אינה מצדיקה את התערבות בית המשפט בה.
97. בשים לב להיקף ביקורת השיפוטית במשפט המינהלי ככלל, והיקף הביקורת המצומצם בפועל של מוסדות התכנון בפרט (ר' לעיל ובהקשר זה ונפנה גם לעע"מ 2418/05 **מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים** (לא פורסם, 24.11.2005); עע"מ 4987/06 **בוקובה נ' עיריית ירושלים** (לא פורסם, 16.1.2008); עת"מ (י-ם) 41921-10-11 **פיינגולד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים** (14.5.12)), קל וחומר כאשר המדובר

בתכנית שקודמה כתכנית לדיור לאומי לפי החוק, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את מכלול טענות העותרים.

אשר על כן ונוכח כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה דנן, ולחייב העותרות, ביחד ולחוד, בהוצאות העתירה וכן בשכ"ט עו"ד.


מירון בראון, עו"ד
פרקליטות מחוז יהושלים - אזרחי

ירושלים כ"ח בחשון תשע"ג

13 בנובמבר 2012

פמ"י עתמ/12/1296

מ.ב. 275502