

בתי המשפט

עתמ 002902/04

בבית המשפט המחוזי תל – אביב יפו

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

תאריך: 26/03/2007

כב' השופטת גדות שרה

בעניין:

1. קרן יורם

2. אבי וולמן

3. אולגה פינקלשטיין

4. שרית שני

העותרים

ע"י ב"כ עו"ד יובל גלאון

נגד

1. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב

2. יו"ר הועדה המחוזית תל אביב

שניהם ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ת"א

(אזרחי)

3. הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

ע"י ב"כ עו"ד ש. אורן

4. אגודת ספורט מכבי תל-אביב

המשיבים

ע"י ב"כ עו"ד יוסף גרנות

פסק דין

זוהי עתירה מנהלית כנגד החלטת משיבה 1, הועדה המחוזית לתכנון ובניה תל-אביב, מיום 2.8.04 וכנגד החלטת משיב 2, יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה תל-אביב, מיום 22.9.04.

העובדות:

1. העותרים הינם תושבי שכונת "כוכב הצפון" אשר, לטענתם, גובלת בשטח בו מבקשת עיריית ת"א להקים איצטדיון ספורט האמור להכיל 2500 מקומות ישיבה ומטרתו לשרת, בעיקר, את קבוצת הכדור-סל של מכבי ת"א.
2. בשנת 1987 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה בדבר אישורה של תוכנית ת"א/2343 שיזמה הועדה המקומית ת"א- יפו (משיבה 3) (להלן: "הועדה המקומית").
במסגרת תוכנית זו הוקצו שטחים לאגודת הספורט של מכבי ת"א (המשיבה 4) (להלן: "מכבי ת"א") במתחם "פארק הירקון" לשם הקמתו של מרכז ספורט (להלן: "המגרש הקודם").
זמן ביצועה של תוכנית ת"א/2343 נקבע ל- 5 שנים, התוכנית לא מומשה ולטענת העותרים התוכנית פקעה.
העותרים טוענים כי תוכנית זו אושרה תוך סתירה לתמ"א 13 (להלן: "תמ"א 13) ובשל כך ניתן לומר כי מעולם לא קיבלה תוקף חוקי.
3. ביום 13.7.00 נערך חוזה בין עיריית ת"א לבין מכבי ת"א לפיו תותר מכבי ת"א על חלק מהזכויות שהוקנו לה (ואשר פקעו לטענת העותרים) במגרש הקודם תמורת הקצאת זכויות דומות במגרש מעברן השני של שד' רוקח, באזור שמצפון לבית ההלוויות, בצומת הרחובות אבן גבירול-ש"י עגנון (להלן: "ההסכם" ו-"המגרש").
ההסכם צורף כנספח ז' לעתירה.

בס' 14. א להסכם הוסכם כדלקמן:

"אם העירייה, מסיבה כל שהיא, לא תהיה מסוגלת לאפשר הוצאת היתרי בניה כדין "במגרש החלופי החדש" בהתאם לבקשת מכבי ואם הוגשה הבקשה ע"י מכבי תוך 5 חודשים מיום אישור הת.ב.ע בהתאם לת.ב.ע החדשה ועפ"י הנחיות מהנדס העיר וחוק התכנון והבניה, בתום 40 חודש מיום חתימת החוזה בין הצדדים תשלם העירייה למכבי פיצוי מוסכם וקבוע בסך של 10 מיליון דולר."

4. הועדה המקומית יזמה תוכנית תא/3248, היא התוכנית נשוא עתירה זו (להלן: "התוכנית"). מטרתה של התוכנית היא הגדרת השטח לשימוש ציבורי הכולל מתקן ספורט על המגרש. ביום 5.12.01 החליטה הועדה המקומית לאשר את התוכנית והיא הועברה לועדה המחוזית להפקדה.
5. ביום 26.5.03 קיבלה הועדה המחוזית החלטה להפקיד את התוכנית בתנאים. במסגרת התוכנית הוקצו שטחים ציבוריים למתקן ספורט ציבורי במקום השטחים שהוקצו במסגרת התוכנית ת.א.2343. הודעות בדבר הפקדת התוכנית פורסמו בעיתונות ביום 30.10.03 ובילקוט הפרסומים ביום 16.11.03.
6. ביום 28.1.04 הגישו העותרים התנגדות לתוכנית וביום 29.3.04 החליטה הועדה המחוזית לפנות למועצה הארצית בבקשה לאשר הקלה בתמ"א 13 לשינוי גבולות ייעוד בשטח התוכנית משטחים ציבוריים פתוחים לשטח ישוב, להקמת מתקן ספורט ציבורי.
7. ביום 8.6.04 דנה הועדה לתוכניות עקרוניות במועצה הארצית (להלן: "הולנת"ע) בתוכנית. העותרים טענו בפני הולנת"ע וניתנה על ידה החלטה המדברת בעד עצמה (ר' נספח ה' לעתירה).
8. ביום 2.8.04 נידונו בועדה המחוזית ההתנגדויות שהוגשו לגבי התוכנית והתקבלה החלטה. חלק מהתנגדויות העותרים התקבלו וחלק נדחו וכנגד החלטה זו הוגשה העתירה הנוכחית.
9. ביום 30.8.04 הגישו העותרים בקשת רשות לערור בפני המועצה הארצית לפי ס' 110 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

הבקשה נדחתה ע"י יו"ר הועדה המחוזית בהחלטה מיום 22.9.04 (נספח ב' לעתירה).
גם כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

10. בעתירה תוקפים העותרים, כאמור, את החלטת משיבה 1 והחלטת משיב 2 ותוקפים בתקיפה עקיפה את החלטת הולנת"ע (ס' 6.11 לעתירה).

טענת העותרים:

2.8.04: החלטת המשיבה מיום

11. כנגד החלטה זו טוענים העותרים, בתמצית, כדלקמן:
- א. הפקדת התוכנית מלכתחילה אינה חוקית ועל כן בטלה.
ההפקדה בוצעה שלא כדין ולא קויימו ההוראות שנקבעו בעניין הזזת מיקום האיצטדיון לפני שהוחלט על הפקדת התוכנית.
- ב. השלב בו ניתנה החלטת הולנת"ע מחייב הפקדת תוכנית רק לאחר שהיא כבר תואמת לייעוד הקרקע, על פי תוכנית מתאר ארצית.
לטענת העותרים, החלטת המשיבה 1 לפיה "סופו של ההליך מעיד על ראשיתו" ומצדיק בדיעבד את ההפקדה, נגועה בפגם.
- ג. התוכנית סותרת את ס' 5(ב) לתמ"א 13, שכן המועצה הארצית מוסמכת לאפשר שינוי תחומים/גבולות ייעודים אולם רק לשם שינויים אשר אינם משפיעים על התוכנית כולה השפעה מהותית.
לטענת העותרים הקמת איצטדיון ל- 2500 אנשים איננה נכנסת לגדרו של ס' 5(ב) לתמ"א 13 ומנוגדת לתכלית שלשמה הוא נחקק.
- ד. החלטת הועדה לוקה בטעות עובדתית בעניין החלופות שהציגו העותרים.
רובן של החלופות, כך לטענת העותרים, נמצאות בתחום השיפוט של העיר ת"א, ולא כפי שקבעה הועדה לפיה, רובן נמצאות מחוץ לתחום השיפוט של העיר ת"א.

החלטת המשיבה לוקה בחוסר סבירות קיצונית וחוסר מידתיות בעצם אי בדיקת חלופות ע"י המשיבות והמשיבה אף לא בדקה באופן רציני את החלופות.

ה. התוכנית סותרת את ס' 12(1)(ג) לתמ"א 13 שעניינה חובה להכין תסקיר כשהחלטת משיבות 1 ו-3 התקבלה מבלי שנבדקה השפעת התוכנית על הסביבה.

ו. התוכנית סותרת את תמ"מ 2/5 ועל כן בטלה שכן היא אינה מתייחסת למתחם התכנון השלם בו היא חלה ומבלי שקויימו התנאים הקבועים בתוכנית.

ז. התוכנית פסולה בהיותה נגועה מיסודה בשיקול זר, אשר כבל את שיקול דעתה של הועדה המקומית.

פגם בהמלצתה של הועדה המקומית לתכנון ולבניה מכתוב את ההליך המנהלי כולו ופוסל אותו (ר' ס' 19 לעתירה).

טענה זו מבוססת על טיעוני העותרים לפיה הועדה המקומית נגועה בניגוד עניינים חמור, לאור ההסכם שנערך בין עיריית ת"א לבין מכבי ת"א (כפי שפורט לעיל ויורחב בהמשך) ו"קיים חשש ממשי שהיה בו כדי להשפיע על ההחלטה ליזום את התוכנית בבהילות וללא הקפדה על מילוי הוראות הדין". (ס' 19.3.1 לעתירה).

ח. אי מילוי תנאים מוקדמים להפקדה.

ט. פגיעה תחבורתית הנגרמת מהתוכנית המוצעת.

החלטת משיבה 2:

12. משיבה 2 סירבה, כאמור, להתיר לעותרים להגיש ערר על החלטת משיבה 1. טענות העותרים כנגד החלטה זו, בתמצית, הן כדלקמן:
- א. החלטת משיבה 2 היא בלתי סבירה באופן קיצוני.

ב. לאור טיעוני העותרים בערר ולאור ההלכה שנקבעה בעע"מ 3663/02 **ועד שכונת עין כרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה**, יש מקום לאפשר לעותרים להגיש ערר למועצה הארצית.

13. המשיבים מתנגדים לעתירה, הכל כמפורט בתגובותיהם ובסיכומיהם. לאור התוצאה אליה הגעתי בפסק דין זה לא מצאתי להרחיב בתגובות המשיבים אלא בנושא הרלבנטי, כמפורט בהמשך.

דין:

14. לאור הסעדים המבוקשים בעתירה מן הראוי לדון, תחילה, בבקשת העותרים לבטל את החלטת משיבה 2 אשר דחתה את בקשתם ליתן להם רשות לערוך בפני המועצה הארצית.

אם תתקבל בקשתם זו של העותרים לא יהא עוד צורך לדון בטיעוניהם האחרים שכן אלו יוכלו להיות מובאים בפני המועצה הארצית.

15. בין עיריית ת"א לבין אגודת הספורט "מכבי" ת"א נחתם, כאמור, הסכם מיום 13.7.00.

באותו הסכם נקבע, בין היתר, כי תמורת ויתור על חלק מזכויותיה במגרש הקודם יוקצה למכבי מגרש בצומת הרחובות אבל גבירול – ש"י עגנון.

בס' 14 להסכם הוסכם (כפי שפורט בס' 3 לעיל), כדלקמן:

"אם העירייה, מסיבה כל שהיא, לא תהיה מסוגלת לאפשר הוצאת היתרי בניה כדין "במגרש החלופי החדש" בהתאם לבקשת מכבי ואם הוגשה הבקשה ע"י מכבי תוך 5 חודשים מיום אישור הת.ב.ע בהתאם לת.ב.ע החדשה ועפ"י הנחיות מהנדס העיר וחוק התכנון והבניה, בתום 40 חודש מיום חתימת החוזה בין הצדדים תשלם העירייה למכבי פיצוי מוסכם וקבוע בסך של 10 מיליון דולר."

היינו, העירייה התחייבה לשלם למכבי ת"א 10 מיליון דולר אם היא לא תהא מסוגלת לאפשר הוצאת היתרי בניה כדין למגרש. בנסיבות אלה צודקים העותרים כי קיים חשש להיות הועדה המקומית נגועה בניגוד עניינים וקיים חשש ממשי, כפי שטענו העותרים בס' 60 להתנגדותם לתוכנית (נספח ג' לעתירה) כי קיים חשש לפיו שיקול "נכסי – קנייני זר" השפיע על החלטתה.

עוד טוענים העותרים, בעמ' 2 לסיכומיהם, כי הועדה המקומית התחייבה כלפי מכבי ת"א לאפשר "הקמת מתחם שלם, לאשר תוכנית, לתת היתרי בניה, להקצות קרקע מבלי לקבל לכך את אישור שר הפנים, ואף לשלם למכבי תל-אביב פיצוי בסך של 10 מיליון דולר ארה"ב (!!!) אם לא תעמוד בהתחייבותיה אלה.

התוצאה היא כי לעותרים ... לא היה מלכתחילה סיכוי להצליח בהתנגדותם ו/או שהתנגדותם תישמע בלב פתוח ובנפש חפצה... על רקע "הקנס" שהיה והינו תלוי ועומד כנגד המשיבה 3... עיריית תל-אביב כל כך היתה משוכנעת שתצליח בהליכי התכנון... כך שהרשתה לעצמה ליטול התחייבות כספית זו, שאינה עומדת באף קנה מידה ציבורי..."

אינני שותפה לחריפות הדברים, כפי שנטענו ע"י העותרים, וגם לא למסקנה הנחרצת לפיה לא היה לעותרים, מלכתחילה, כל סיכוי להצליח. יחד עם זה אין ספק בעיני כי "הקנס" בסך 10 מיליון דולר שהוטל על הועדה המקומית, אם לא תאושר התוכנית, מעלה חשש כבד כי שיקולים זרים עמדו, גם הם, בפני הועדה המקומית.

16. העתירה הוגשה, כאמור, כנגד החלטת משיבות 1 ו-2 ולא כנגד החלטת משיבה 3.

אני גם מקבלת, עקרונית, את טענת משיבים 1 ו-2 בסיכומיהם הטוענים כי משיבים 1 ו-2 לא היו מעולם חלק להסכמים השונים בין מכבי ת"א לעיריית ת"א וחזקה היא שרשות ציבורית אמונה על מנהל תקין וכל הטוען אחרת – עליו נטל הראיה.

לטענת משיבים 1 ו-2, מאחר והעותרים לא הביאו כל ראיה פוזיטיבית לטענתם ולא הפריכו את חזקת פעולות רשויות הציבור, כי אז דין טענת העותרים להידחות.

17. עיון בתגובות המשיבים ובסיכומיהם מעיד כי אין בהם, לטעמי, טיעונים כבדי משקל כנגד טענות העותרים בעניין ניגוד העניינים הנטען כנגד משיבה 3.

בס' 55 לתגובה מגיבה הועדה המקומית כדלקמן:

"טענה זו משוללת כל יסוד. עניין "הקנס" בחוזה אין בו כדי להוות "טובת הנאה" שבגינה תיזום המשיבה 3 ותקדם את התוכנית. המשיבה 3 יכולה היתה להימנע "מהסנקציה" אם לא היתה מבטלת את התוכנית המאושרת."

בשאר התגובות ובסיכומים אין טענות נוספות אשר יש בהן תגובה של ממש לטענת העותרים, גם לא הטיעונים המופיעים בס' 28-29 לתגובת משיבה 4.

18. בהחלטת משיבה 1 קיימת התייחסות לטענת העותרים בדבר **"הקשר בין התוכנית לבין התקשרויות חוזיות בעבר ובהווה בין עת"א למכבי ת"א"**. משיבה 1 לא מצאה לדון בנושא הקשרים החוזיים וקבעה, בס' ג(1) להחלטתה כי **"התוכנית המונחת על שולחן הועדה מגלה על פניה צורך ציבורי חשוב ודי בבחינת ההיבטים התכנוניים של התוכנית על מנת להכריע בנחיצות התוכנית ושאלת היותה נכונה וראויה מהבחינה התכנונית."**

הועדה המחוזית גם התייחסה לטענה בדבר פסלות התוכנית בהיותה נגועה בשיקולים זרים ודחתה את ההתנגדות. הועדה ציינה, בס' ג(10) להחלטתה כי היא **"מוצאת את התוכנית נכונה וסבירה לפי כל קנה מידה תכנוני ואינה רואה לנכון להתייחס לטענות בדבר שיקולים זרים לכאורה."**

19. בעע"מ 3663/02, ועד שכונת עין כרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים ואח', פ"ד נו(2) 882, בעמ' 892 (להלן: "עע"מ 3663/02") נפסק:

"כשלעצמי, מסופקני אם ניתן, או רצוי, לעצב כבר עתה קריטריונים חדים וברורים אשר ינחו את יו"ר הועדה המחוזית להפעיל את הסמכות המוקנית לו בסעיף 110 לחוק... דומני, שיש להותיר לפרקטיקה את מלאכת עיצובן של אמות המידה הראויות. יש לפסוע בעניין זה צעד אחר צעד כאשר כל מקרה ייבחן לגופו לפי נסיבותיו הספציפיות. בשלב זה הייתי מסתפק באמירה הכללית מבלי למצות ומבלי לפרט, שכדי שתינתן רשות ערעור למועצה הארצית, נדרש שהעניין יהיה חשוב עד כדי הצדקה לעכב את המועצה, אם בשל היותו בעל השלכה רחבה, אם בשל אופיו העקרוני, אם בשל היותו מלווה ברגישות ציבורית מיוחדת ואם בשל היותו נתון למחלוקת ציבורית קשה..."

בענייננו, דחתה משיבה 2 את בקשת העותרים למתן רשות לערור למועצה הארצית מאחר ואין מדובר בעניין העונה למאפיינים שנקבעו בעע"מ 3663/02.

עוד ציינה משיבה 2 כי טענות העותרים זכו להתייחסות ממצה ע"י משיבה 1 ואף נשמעו ע"י הולנת"ע (ר' נספח ב' לעתירה).

עמדתי היא כי כלל טענותיהם של העותרים אשר פורטו לעיל, בתמצית, על רקע ההסכם שנעשה בין עיריית ת"א לבין משיבה 4, מבססים תשתית ראויה לבקשתם של העותרים להתיר להם להגיש ערר למועצה הארצית על מנת שזו תפעיל ביקורת מנהלית מקצועית על החלטת הועדה המחוזית.

בעניין זה מקובלת עלי עמדתו של כב' השופט ע. פוגלמן בפסק הדין מיום 14.11.04 בעת"מ 2513/04 המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות נ' הועדה המחוזית ואח' אשר פסק כדלקמן:

"אינני סבור כי קיומו של פגם בהחלטת הועדה המחוזית, הינה תנאי מוקדם למתן רשות לערור. דרישה כזו אינה נכללת בין אמות המידה שהותוו בעע"מ 3663/02 ואף אינה מתחייבת מן התכלית החקיקתית העומדת בבסיס מתן רשות הערר למועצה הארצית, עליה עמד כב' השופט אור. ס' 110 לחוק התכנון והבניה הינו חלק ממגמה כללית רחבה יותר בחוק ליצור גופי ערר, המהווים חלק מהמנגנון המנהלי, שתכליתם לקיים ביקורת פנימית על מעשי הרשות המנהלית. ביקורת זו נעשית על ידי גורמים מקצועיים המבקרים את ההחלטה לגופה, להבדיל מן הביקורת השיפוטית המגבילה את עצמה לחוקיות ההחלטה ואינה נכנסת לגופם של השיקולים המקצועיים שעמדו ביסוד ההחלטה."

20. החשש לניגוד עניינים בו עמדה משיבה 3, כפי שפורט לעיל, ביחד עם כלל טענות העותרים מהווים, לטעמי, עניין חשוב "עד כדי הצדקה לערב את המועצה".

אמות המידה שנקבעו בעע"מ 3663/02 אינן אמות מידה נוקשות כאשר כל מקרה ייבחן לגופו לפי נסיבותיו הספציפיות. העובדות שבפנינו מצדיקות, לטעמי, להתיר לעותרות להגיש ערר למועצה הארצית על החלטת הועדה המחוזית.

21. סוף דבר.

החלטת משיבה 2, יו"ר הועדה המחוזית ת"א, מיום 22.9.04 מבוטלת וניתנת בזה רשות לעותרים לערור על החלטת משיבה 1 מיום 2.8.04.

22. המשיבים 1 ו- 2, משיבה 3 ומשיבה 4, כל אחד מהם, ישלמו לעותרים הוצאות משפט וכן שכ"ט עו"ד בסך 15,000 ₪ + מע"מ נושאי ריבית והצמדה מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

23. המזכירות תשלח העתק מפסק-דין זה לצדדים.

גדות שרה 54678313-2902/04

ניתן היום ז' בניסן, תשס"ז (26 במרץ 2007) בהעדר הצדדים.

גדות שרה, שופטת

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה