



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

לפני כבוד השופט מנחם פינקלשטיין - סג"נ

העותרים	1. אברהים אבו סעלוק
	2. נמר שעבאן
	3. עבדאללה עיסא
	4. עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון
	5. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבות	1. ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז
	2. יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז מרכז
	3. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז
	4. משטרת ישראל
	5. הוועדה המקומית לתכנון ובניה - לוד

פסק דין

כללי

1. לפני עתירה לביטול החלטת יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז מרכז מיום 5.11.12, שבה נדחתה בקשת העותרים למתן רשות ערר בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: "המועצה הארצית"). העותרים ביקשו לטעון בפני המועצה הארצית כנגד החלטת המשיבה 1, ועדת המשנה להתנגדויות, לדחות את התנגדותם לתכנית מתאר מפורטת מס' לד/1/18/360, שעניינה הקמת תחנת משטרה בשכונת הערבית כרם אל תופאח בחלקה הצפוני של העיר לוד (להלן גם: "התכנית" ו-"השכונה").

העובדות הצריכות לעניין

2. תכנית לד/1/18/360 חלה על שטח המצוי בקצה גבולה המזרחי של השכונה, בפינת הרחובות אבא הלל סילבר וכצלסון. מטרתה היא יצירת מסגרת תכנונית לפיתוח מתחם המשטרה בלוד. התכנית מתפרשת על שטח בגודל של כ-8 דונם, משנה שטחים בייעוד "מגורים מיוחד" ו"מסחר משני" לשב"צ, שצ"פ ולדרך, ומציעה בסך הכול כ-7000 מ"ר עיקרי בנוי בשבע קומות ושתי קומות מרתף. תחנת המשטרה נושא התכנית עתידה להחליף את תחנת המשטרה הקיימת כיום בעיר לוד, הפועלת במבנים ארעיים ומיושנים, בתנאים המקשים על פעילות המשטרה. התכנית פורסמה להפקדה בחודש דצמבר 2010.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

3. שכונת כרם אל תופאח הוקמה לפני עשרות שנים. השכונה משתרעת על שטח של כ-100 דונם ומתגוררים בה כיום כ-1000 תושבים ערבים. השכונה ממוקמת באזור מרכזי בצפון העיר לוד, והיא תחומה על ידי פסי הרכבת ממערב, אזור התעשייה הצפוני מצפון, רחוב אבא הלל סילבר ממזרח ורחוב סוקולוב מדרום. התכנית התקפה החלה על שטח השכונה, לרבות השטח המיועד להקמת תחנת משטרה, היא תכנית המתאר המקומית של העיר לוד "לד/1000", שנערכה ביוזמת עיריית לוד במהלך שנות ה-70 וקיבלה תוקף בשנת 1979. פיתוח השכונה ומתן היתרי בנייה בשטח מותנים לפי התכנית בהכנת תכנית מפורטת עבור השכונה. עד כה לא הוכנה תכנית מפורטת לשכונה.
4. העותרים 1-3 הם תושבי השכונה. עותרת 4 היא עמותה שמטרתה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם, ועותרת 5 היא עמותה הפועלת להגנה על זכויות האדם בישראל. העותרים 1-5 הגישו התנגדות לתכנית, וכן את הבקשה לרשות ערר נושא העתירה.

הליך ההתנגדות בפני ועדת המשנה להתנגדויות

5. העותרים העלו בהתנגדותם מספר טענות. אין צורך לפרט את כולן, אלא רק את הטענות הרלוונטיות לבקשה למתן רשות ערר.
6. העותרים טענו כי רשויות התכנון התעלמו במשך השנים מקיומה של שכונת כרם אל תופאח. תכנית המתאר המקומית לד/1000 חילקה את העיר לשבעה רובעים, כאשר שטח השכונה נמצא בתחום "רובע תכנון לד/210: שכונת מיעוטים והסביבה". התכנית מייעדת את שטח השכונה למסחר ולמגורים, אלא שבמשך שלושים שנה לא הוכנו תכניות מפורטות במטרה ליישם ייעוד זה. לעומת זאת, במשך השנים הוכנו ואושרו תכניות מפורטות עבור מתחמים שונים של העיר לוד, כולל מתחמים ברובע תכנון לד/210. שכונת כרם אל תופאח מעולם לא זכתה לעריכת תכנית מתאר מפורטת. רק קרוב לשלושים שנה לאחר אישור תכנית המתאר, במהלך שנת 2008, החל משרד השיכון לקדם יוזמה לתכנון מפורט של השכונה, אך מסיבות שאינן ידועות, נעצר הליך התכנון.
7. אי הסדרת מעמדה התכנוני של השכונה הותירה את תושביה בריק תכנוני, שדחף אותם, בדלית ברירה, לבניה בלתי מוסדרת וצפופה. פרט למשבצת קרקע של בית ספר ושל מבנה של קופת חולים, אין בשכונה פונקציות ציבוריות נוספות. העותרים ציינו כי תנאי המחיה בשכונה קשים. תושביה נמצאים תחת איום מתמיד להריסת בתיהם שנבנו בלא היתרים, ובשל חוסר התכנון אין הם נהנים משירותים בסיסיים כגון חשמל, מים ושירותי רווחה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

העותרים טענו כי כאשר הצרכים השכונתיים הבסיסיים של התושבים בתחום הדיור, החינוך והרווחה אינם מקבלים מענה תכנוני, אין לאפשר ניצול השטח הפנוי המשמעותי היחיד שבלב השכונה לצורך פונקציה ציבורית כלל עירונית (תחנת משטרה). עוד טענו כי יש צורך ראשית בתכנון כולל של השכונה, וכי רק לאחר בחינה מדוקדקת של הצרכים השכונתיים, ניתן יהיה להחליט אם השטח המדובר נחוץ לשם פיתוח השכונה, או שניתן לוותר עליו למען צרכים עירוניים כלליים.

8. עוד טענו העותרים כי מערכת היחסים בין המשטרה לבין התושבים בשכונות הערביות בלוד מורכבת ורגישה. נטען כי כניסה מאסיבית של המשטרה ללב שכונת מגורים ערבית בלתי מוסדרת נתפסת בעיני התושבים כאיום. לפי הטענה, התושבים חשים כי הרשויות מציעות להן אכיפה בלבד, בעוד תשתית חיונית לקיום אורחות חיים בסיסיות בשכונה – אינה קיימת.

9. העותרים ביקשו מן הוועדה המחוזית לדחות את התכנית ולהורות על עריכת תכנית מפורטת עבור השכונה כרם אל תופאח.

10. ועדת המשנה להתנגדויות דחתה כאמור את ההתנגדויות. הוועדה סברה כי מיקום התחנה ראוי, וכי יש בו כדי לסייע להסדרת השקט הציבורי באזור. הוועדה הוסיפה כי ככל שתוסדר ותתוכנן תיתן השכונה מענה גם לצרכי הציבור. עוד הוחלט כי אין בתכנון המוצע כדי לפגוע באפשרות פיתוחה של השכונה, וכי לא ניתן לעצור פיתוח כזה או אחר של מוסדות ציבוריים נדרשים מחמת העיכוב שחל בקידומה של התכנית הכוללת. לטענה כי שכונת כרם אל תופאח מעולם לא זכתה ליחס תכנוני שווה, על כל הנובע מכך, השיבה הוועדה כי הטענה איננה טענה תכנונית המתייחסת לתכנית המונחת לפנייה.

ההליך למתן רשות ערר

11. העותרים הגישו ביום 18.1.12 ליו"ר הוועדה המחוזית, הממונה על המחוז גב' רות יוסף (להלן: "הממונה על המחוז"), בקשה למתן רשות ערר בפני המועצה הארצית, בהתאם לסעיף 110(א)(2)(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"). ביום 5.11.12 נדחתה הבקשה. בהחלטה צוין כי רשות לערור בפני המועצה הארצית ניתנת כאשר לסוגיה הנדונה יש השלכה כלל ארצית, על מחוזית, או במקרה שבו מהות ההחלטה היא עקרונית או חדשנית. הממונה על המחוז קבעה בהחלטתה כי הסוגיות העולות בבקשה אינן עונות על קריטריונים אלה. עוד קבעה הממונה על המחוז כי ועדת המשנה להתנגדויות לא התעלמה מטענות האפליה, כי אם מצאה שהתכנית שבפניה ראויה, וכי אין היא מונעת פיתוח עתידי של השכונה. מכאן העתירה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

טענות הצדדים בעתירה

12. העותרים טענו כי הסוגיות שביסוד הבקשה למתן רשות ערר עומדות בכל הקריטריונים שנקבעו בפסיקה לעניין מתן רשות ערר. העותרים הפנו בעניין זה לעע"ם 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח' פ"ד נז(2) 882 (2003) (להלן: "פרשת עין כרם"). העותרים טענו כי בקשתם מעלה סוגיה חשובה, עקרונית ובעלת השלכות כלליות, אשר נוגעת לאופן הפעלת שיקול הדעת התכנוני במסגרת מדיניות תכנון ראויה. לטענתם, קביעותיהן של המשיבות עומדות בניגוד מוחלט להלכות ולנורמות תכנוניות ברורות המחייבות התייחסות לשיקולים חברתיים ולטענות לעניין אפליה ופגיעה בזכויות אדם בתכנון. עוד טענו העותרים כי היקף ההתנגדות לתכנית בקרב תושבי לוד הערבים, והרגישות הציבורית הכרוכה בתכנית, מצדיקים אף הם מתן רשות ערר בפני המועצה הארצית.

13. המשיבים 1-4 (להלן גם: "המשיבים") טענו כי לא נפל כל פגם בהחלטת הממונה על המחוז, הואיל והמקרה אינו עומד לטענתם באמות המידה שהונחו בפרשת עין כרם. לטענתם מדובר בעניין מקומי ונקודתי, שאין לו כל השלכה מערכתית או כלל ארצית. המשיבים מכירים בכך שתכנון אינו מתמצה בתכנון פיסי, אלא מביא בין כלל שיקוליו גם שיקולים חברתיים ושיקולים הנוגעים לרווחת האוכלוסייה. טענתם היא כי ועדת המשנה להתנגדויות לא סירבה עקרונית לדון בטענות האפליה והפגיעה בזכויות היסוד, כי אם קבעה שטענות אלה אינן מתייחסות לתכנית המונחת לפניו. לפי הטענה, אין קשר בין טענות כלליות בדבר קיפוח והפליית השכונה (השאריתה בריק תכנוני) לבין התכנית. כן נטען כי התכנית עצמה אינה מעלה עניין תכנוני שיש בו רגישות ציבורית גבוהה. לפי הטענה אין די בעובדה כי הציבור בשכונה מתנגד להקמת תחנת משטרה בתחומו, מבלי להצביע על טעם תכנוני-מקצועי שיש לדון בו, כדי לבסס זכות לרשות ערר.

14. המשיבים ציינו כי התכנית עברה הליך תכנוני ארוך וכי מיקום התחנה נבחר לאחר הפעלת שיקול דעת תכנוני מקצועי של כלל הגורמים הרלוונטיים. המגרש המיועד עומד בפרמטרים רבים, וביניהם היותו פנוי, בבעלות המדינה ובמיקום נגיש. נבחנו חלופות אחרות, אך החלופה שנבחרה על פי התכנית המוצעת היא החלופה האופטימלית, הן ביחס לתושבי העיר לוד הן ביחס לצרכי המשטרה. עוד הדגישו המשיבים כי קיומה של תחנת משטרה בסמיכות לשכונה מעניק לה יתרון ברור בכל הנוגע לביטחון האישי ולנגישות לשירותים הניתנים על ידי המשטרה לאזרחים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

15. המשיבים ציינו כי גם על פי המצב הקיים, ערב התכנית המוצעת, ניתן היה לעשות שימוש לפחות בחלק מן המקרקעין הכלולים בה, לצרכי בנייני ציבור (הואיל ועל פי תכנית לד/1000 מיועד השטח בעיקרו למרכז מסחרי משני, שבו מותרת תכלית של בניית מוסדות ציבור, ורק מיעוט השטח מיועד למגורים). לטענה כי מדובר בעתודות שטח אחרונה לבניית מבני ציבור בשכונה, השיבו המשיבים כי אילו היו מוכנות תכניות מפורטות ביחס לשכונה, היו תכניות אלה כוללות הקצאה של שטחים נרחבים לטובת מבני ציבור ושטחי ציבור.

16. המשיבים טענו כי פרשנות מרחיבה של זכות הערר תהפוך את המועצה הארצית לערכאת ערעור על מכלול רחב של נושאים שנדונו על ידי הוועדות המחוזיות, באופן שימנע ממנה להידרש לעיקר תפקידה – התוויית המדיניות התכנונית הכוללת.

17. במהלך הדיון בעתירה הוסיפה ב"כ המשיבים 1-4 כי התכנית פורסמה למתן תוקף, וכי מדובר אפוא במעשה עשוי.

דיון והכרעה

18. לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים, סבור אני כי יש לאפשר לעותרים להישמע בפני המועצה הארצית.

19. בעניין מתן רשות ערעור בפני המועצה הארצית יש לפנות לקביעת בית המשפט העליון **בפרשת עין כרם** (שם, ע' 892):

"כשלעצמי, מסופקני אם ניתן, או רצוי, לעצב כבר עתה קריטריונים חדים וברורים אשר ינחו את יושב-ראש הוועדה המחוזית להפעיל את הסמכות המוקנית לו בסעיף 110 לחוק. קביעת אמות-מידה נוקשות בעניין זה, כבר בשלב זה, אמנם תשרת את התכלית של הדרכת יושב-ראש הוועדה המחוזית כיצד להפעיל את סמכותו, עם זאת הדבר עלול לכבול את ידיו יתר על המידה ולאלצו "לשבץ", לעתים באופן טכני, כל מקרה הבא בפניו לאורן של אמות-מידה אלה. 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 בלי למצות ובלו לפרט, שכדי שתינתן רשות ערעור למועצה הארצית, נדרש שהעניין יהיה חשוב עד כדי הצדקה לערב את המועצה אם בשל היותו בעל השלכה רחבה, אם בשל אופיו העקרוני, אם בשל היותו מלווה ברגישות ציבורית מיוחדת ואם בשל היותו נתון



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

למחלוקת ציבורית קשה... מובן שעל יושב-ראש הוועדה המחוזית מוטל הנטל להתכבד ולנמק את שיקוליו להיעתר לבקשה שבפניו או לדחותה..."

20. בהחלטת הממונה על המחוז מיום 5.11.12 נאמר כי רשות לערור בפני המועצה הארצית ניתנת "כאשר לסוגיה הנדונה יש השלכה כלל ארצית, על מחוזית או במקרה בו מהות ההחלטה הנה עקרונית או חדשנית והיא מצדיקה העברת ההחלטה לגביה למועצה הארצית". אין בהחלטתה התייחסות לכך שרשות לערור תינתן – וזאת לפי פסיקת בית המשפט העליון – גם במקרים שבהם מלווה העניין שבגינו מתבקשת הרשות לערור ברגישות ציבורית מיוחדת, או שהוא נתון למחלוקת ציבורית קשה. נראה אפוא כי הממונה על המחוז לא נדרשה לשאלה האם מעורר המקרה רגישות ציבורית מיוחדת. עוד נאמר בהחלטת הממונה על המחוז כי הטענות העולות במסגרת הבקשה למתן רשות ערר הן טענות שנדונו ונענו במסגרת ההתנגדויות. ואולם, בכל הנוגע לסוגיית הרגישות הציבורית, אין הדבר כך. בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה להתנגדויות נרשם כי הוועדה סבורה שמיקום התחנה ראוי, וכי מיקום זה יכול לסייע להסדרת השקט הציבורי באזור ולהגברת תחושת הביטחון האזרחי של תושבי השכונה (ע' 7, 9 לפרוטוקול הדיון). ברם, אין לראות בדברים אלה דיון של ממש בשאלה האמורה.

21. במקרה שלפניי התעוררה רגישות ציבורית מיוחדת על רקע מיקום תחנת המשטרה בשטח שכונה כרם אל תופאח. זאת, לנוכח מצבה הקשה והמיוחד של השכונה (שעליו לא חלקו המשיבים), ובשים לב לכך שמדובר בשטח הפנוי המשמעותי היחיד בשכונה. ב"כ המשיבים ביקשה להבחין בין מקרה זה לבין המקרה שנדון בעת"מ 1253/05 מוחארב ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח' (מיום 4.5.06), שאליו התייחסו גם העותרים בטיעוניהם. באותו עניין דובר בתכנית להקמת קיר הפרדה שאורכו 1600 מ"ר וגובהו המרבי 4 מטרים, לאורך הדרך בין השכונה הערבית פרדס שניר בעיר לוד, לבין מושב ניר צבי הסמוך לאותה שכונה. העותרים העלו טענות בדבר תחושות קיפוח, גזענות, הפליה והפרדה על רקע לאומי-אתני, ויו"ר הוועדה המחוזית מצא כי הפגיעה הנטענת ברגשות העותרים מקימה עילה להגשת ערר. בענייננו טענה ב"כ המשיבים כי אין רגישות ציבורית הנובעת מעצם התכנית (בשונה מפרשת מוחארב). מתקשה אני לקבל טענה זו. מיקום תחנת המשטרה הוא בוודאי חלק מהוראות התכנית, ועניין זה מעורר רגישות ציבורית.

22. אוסיף כי אין בידי לקבל את טענת המשיבים בדבר "מעשה עשוי". במסגרת תגובתה לבקשה למתן צו ביניים שהגישו העותרים ציינה ב"כ המשיבים 1-4 כי "עניין של יום ביומו, כי תכנית מתאשרת ועדיין מתנהלת עתירה כנגדה, שעלולה בסופה אף לקבוע בטלות התכנית. ודאי שאין באישור התכנית ובהליכי פרסומה כדי ליצור מצב בלתי הפיך". גישה



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

04 יוני 2013

עת"מ 158-12 אבו סעלוק ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות - מחוז מרכז ואח'

זו עמדה, בין היתר, ולצד השלב שבו נמצאים ההליכים התכנוניים, בבסיס החלטתי מיום 14.1.13 שלא ליתן צו ביניים. לא היה נכון להשמיע עמדה שונה בשלב זה של ההליך.

23. בנסיבות העניין רואה אני יתרון בכך שטענות העותרים נגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות תובאנה בפני גורם מקצועי, אשר ביכולתו לבחון את ההחלטה שלא במסגרת המגבלות החלות על בית המשפט הבוחן החלטות של מוסדות התכנון (ראו למשל **פרשת עין כרם**, ע' 889). ככל שמוטרדים המשיבים מן הזמן הנוסף הכרוך בהליך הערר למועצה הארצית, הרי שסעיף 110 לחוק קובע מסגרת זמנים להליך בפני המועצה הארצית. יש לקוות שהמועצה הארצית תקפיד על מסגרת זמנים זו, כך שלא ייגרמו עיכובים מיותרים כדוגמת התקלה שבגינה ניתנה תשובתה של הממונה על המחוז לבקשה למתן ערר בחלוף למעלה מתשעה חודשים, כשזו צריכה הייתה להינתן בתוך חמישה עשר ימים.

סוף דבר

24. החלטת הממונה על המחוז מיום 5.11.12 מבוטלת אפוא, וניתנת לעותרים רשות ערר למועצה הארצית. המשיבים 1-4 יישאו בשכר טרחת עו"ד ובהוצאות העותרים בסך כולל של 10,000 ₪.

המזכירות תשלח העתק מפסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, כ"ו סיון תשע"ג, 04 יוני 2013, בהעדר הצדדים.

מנחם פינקלשטיין, סגן נשיאה