

## מדינת ישראל

## המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

## ועדת המשנה לעררים

ערר 26/19

1. המועצה האזורית עמק חפר
  2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק חפר
- ע"י ב"כ עוה"ד שלמה ולדמן ואח'

ה ע ו ר ר ו ת

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז
- ע"י ב"כ עוה"ד ניצן בן ארויה ואח'
2. בורגתה מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ
- ע"י ב"כ עוה"ד ראובן פרנקו ואח'

ה מ ש י ב י ם

הדיון התקיים ביום 27.6.2019 לפני ועדת המשנה לעררים: גב' אורנה נידם, מר יהודה רייך, מר גדי ירקוני ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

חקיקה שאוזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#): סע' [110\(א\)\(1\)](#)

מיני-רציון:

\* ועדת המשנה לעררים קיבלה, באופן חלקי, ערר על החלטת ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה, לדחות תכנית מתאר מקומית המכילה הוראות של תכנית מפורטת, שמטרתה, תוספת מגרשי מגורים חד-משפחתיים תוך ביטול 4 נחלות לא מאוישות. במרכז הערר עומדת סוגיית המרתה של נחלה לא מאוישת למספר מגרשים.

\* תכנון ובנייה – תכניות – פירושן

\* תכנון ובנייה – תכניות – תכנית מפורטת

העוררת – המועצה האזורית עמק חפר והוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק חפר הגישה ערר מכוח סעיף 110(א)(1) לחוק התכנון והבניה, על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז לדחות את תכנית מתאר מקומית המכילה הוראות של תכנית מפורטת, המיועדת לחול בשטח של כ-51.5 דונם בחלקן הדרומי של המושב בורגתה. מטרת התכנית על פי האמור בה, תוספת 12 מגרשי מגורים חד-משפחתיים תוך ביטול 4 נחלות לא מאוישות.

ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קיבלה את הערר בחלקו וקבעה כלהלן:

אין מניעה לקדם את התכנית, אם כי במתכונת מצומצמת מבחינת מספר יחידות הדיור, כך שתכלול 8 יחידות דיור בלבד. תכנית עבור מספר זה של יחידות דיור לא תהווה תכנית להרחבת יישוב כפרי, שכן מדובר ביחידות דיור שאושרו בעבר עבור הנחלות הבלתי-מאוישות שיומרו במסגרתה למגרשי מגורים, ועל כן היא אינה מחייבת עריכת תכנית כוללת ליישוב, ואינה מחייבת כי ההרחבה תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי ביישוב.

החלטה 1445, בסעיף 3, החל ביחס להמרת נחלות פנויות למגרשי מגורים ביישובי מרכז הארץ, קובעת כי אין לשווק עוד נחלות שאינן מאוישות, אולם ניתן להמירן למגרשי מגורים, בתנאים המפורטים בהחלטה. במושב בורגתה, המכסה הנותרת אינה מאפשרת הוספת יח"ד מעבר לאלה המאושרות. אולם, ניתן להמיר את יחידות הדיור שכבר אושרו עבור ארבע הנחלות הלא מאוישות, בתכניות תקפות, למגרשי מגורים עם מספר זהה של יחידות דיור.

כעיקרון, ניתן להמיר נחלה לא מאוישת למספר מגרשים, בכפוף למגבלות התכנון, כאשר החלטה 1445 ונוהל רמ"י קובעים מגבלות ותנאים נוספים, שאינם תכנוניים. בנסיבות מקרה זה, צודקת הוועדה המחוזית בטענתה כי כל נחלה מאושרת שאינה מאוישת במושב בורגתה ניתן להמיר רק לשני מגרשים,

במקרה שבו מכסת יחידות הדיור לפי לוח 2 לתמ"א 35 אינה מאפשרת הרחבה נוספת, ניתן להמיר למגרשי מגורים רק יחידות דיור שכבר מאושרות בתכניות, אזי אין אפשרות להמיר נחלה לא מאוישת ליותר משתי יחידות דיור (במקרה זה – בשני מגרשים חד-משפחתיים). בנסיבות העניין, לא ניתן לאשר תוספת יחידות דיור במושב, אך ניתן לאשר המרה של 4 הנחלות הלא מאוישות ל-8 יחידות דיור, מבלי שהדבר ייחשב כתוספת יחידות דיור.

## החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 18.3.2019, לדחות את תכנית 409-0567206: ביטול נחלות ויצירת מגרשי מגורים בבורגתה (להלן, בהתאמה: "ההחלטה" ו"התכנית").
2. הערר הוגש על ידי המועצה האזורית עמק חפר והוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק חפר (להלן: "העוררות"), מכוח [סעיף 110\(א\)\(1\) לחוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").
3. ביום 27.6.2019 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו פה אחד לקבל באופן חלקי את הערר, ולהורות לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בגרסה מצומצמת, שתכלול 8 יח"ד, לאחר שהתכנית תתוקן בהתאם וייערכו התיאומים הנדרשים עם לשכת התכנון.

## הרקע לערר

4. התכנית היא תכנית מתאר מקומית המכילה הוראות של תכנית מפורטת, המיועדת לחול בשטח של כ-51.5 דונם בחלקו הדרומי של המושב בורגתה (להלן: "המושב"). התכנית הוגשה על ידי המושב, ומטרתה, על פי האמור בה, תוספת 12 מגרשי מגורים חד-משפחתיים תוך ביטול 4 נחלות לא מאוישות. על פי האמור בתכנית, מדובר בתוספת של 6 יחידות דיור ל-327 יחידות דיור מאושרות, ובסך הכול 333 יחידות

- דיוור מתוך 350 יחידות הדיור המוקצות למושב לפי לוח 2 בתמ"א 1/35 (יצוין כבר כעת כי במסמכים שונים שהונחו בפנינו קיים מידע סותר לגבי מספר יחידות הדיור המאושרות במושב כיום).
5. כרקע תכנוני רלוונטי לערר, יצוין כי על שטח המושב חלות התכניות הבאות:
- א. תכנית משמ/20: שינוי משבצות חקלאיות (פורסמה למתן תוקף ביום 27.7.1988).
- ב. תכנית עח/במ/156: תכנית שינוי מתאר אחיטוב, אמץ, חניאל, בורגתא (פורסמה למתן תוקף ביום 24.9.1992), שבמסגרתה, בין היתר, שונה ייעודם של שטחים קיימים למגרשי מגורים, ונוספו מגרשי מגורים חדשים כהרחבה למושב.
- ג. תכנית עח/7/110: תכנית שינוי מתאר, הרחבה שלב ב' למושב בורגתא והשלמה להרחבה שלב א' (פורסמה למתן תוקף ביום 1.4.2004), שבמסגרתה נוספו מגרשי מגורים נוספים.
6. ביום 18.3.2019 קיימה הוועדה המחוזית דיון בתכנית. בתום הדיון, התקבלה ההחלטה, כדלקמן:
- "הוועדה, לאחר שבחנה את התכנית ושמעה את דברי נציגי יזמי התכנית והוועדה המקומית לתו"ב, מחליטה לדחות את התכנית. הוועדה סבורה כי אין מקום לשנות יעוד של קרקע חקלאית במושב לצורך הרחבה נוספת, וזאת כאשר קיימים שטחים בתחום המושב בהם ניתן למקם את מגרשי המגורים המבוקשים.
- הוועדה מבהירה כי לא ניתן לנצל את התוספת שניתנה לנחלות במסגרת תמ"א 1/35 ב' לצורך הרחבה שאינה בתחום הנחלה. כמו כן את יחידת הסמך להורים בתחום הנחלה (55 מ"ר) לא ניתן להמיר ליחידת דיור עצמאית מחוץ לנחלה ולהגדיל את היקפה מעבר ל 55 מ"ר. עוד מציינת הוועדה כי מספר יחידות הנספרות בנחלה מאושרת בתכנית ושאינה מאוישת, הן אלה שאושרו כבר בתכנית ונספרו ע"פ תמ"א/35, כלומר 2 יחידות בלבד.
- בפני הוועדה הוצגו מספר חלופות לפריסת יחידות. הוועדה סבורה כי אופן פריסת יחידות הדיור במושב צריכה להיבחן במסגרת תכנית כוללת למושב, אשר תסקור את המצב הקיים והמוצע למושב על רקע תכנית המתאר הארצית תמ"א/35, וביחס לתשתיות, תנועה, פרוגרמה, ניקוז וכיו"ב.
- עוד מציינת הוועדה כי הוועדה המקומית בשיתוף מנהל התכנון מקדמות תכנית מתאר כוללת ליישובי המועצה, תכנית אשר תציג את החזון, היקף ופריסת יחידות הדיור ביישובי המועצה.
- הערה:  
נציג רמ"י מסתייג מההחלטה.  
נציג הרשויות המקומיות נמנע".
7. על החלטה זו הוגש הערר.

### טענות העוררות

8. העוררות טוענות כי התכנית תואמת את מדיניות התכנון של רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") וכי היא מועילה למושב ולתושביו, ועל כן היה ראוי לקדמה ולא לדחותה.
9. העוררות טוענות כי רמ"י ראתה חשיבות בנושא המרת נחלות שאינן מאוישות ליחידות מגורים, וקיבלה בעניין זה את החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1445: איוש נחלות פנויות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים, מיום 27.10.2015 (להלן: "החלטה 1445"). בהתאם להחלטה 1445 נקבע נוהל מס' 37.06B, מיום 31.5.2016, שעניינו המרת נחלות פנויות למגרשי מגורים (להלן: "נוהל רמ"י"). נוהל רמ"י קובע כי תהליך ההמרה למגרשי מגורים מוגבל לתקופה של 5 שנים, ולא יאוחר מיום 31.12.2020. התמריץ לביצוע המרה זו הוא במתן אחוז מסוים מהתמורה מהמגרשים שישווקו לאגודה השיתופית לטובת פיתוח ותשתיות ביישוב.
10. העוררות טוענות כי המושב יזם את התכנית, שבמסגרתה יבוטלו 4 נחלות בלתי מאוישות, ובמקומן תוכננו 12 מגרשי מגורים חד-משפחתיים שמוקמו כהשלמה וכרצף גאוגרפי למגרשי מגורים קיימים שאושרו במסגרת תכניות קודמות לביצוע הרחבות א' וב' של המושב, לאורך כביש הטבעת המערבי. חלופה זו נבחרה מאחר שבמקום יש תשתיות קיימות של כבישים, תאורה, ניקוז וביוב שבוצעו לצורך הרחבה ב'. התכנית נדונה בישיבה מקדימה של לשכת התכנון ביום 11.7.2018, שבה סוכם כי יש להסביר את החלופות למיקום ההרחבה, ובמידה ומבוקשת תוספת ל-4 יח"ד גדולות, יש להגיש את כל הנספחים לצורך כך בהתאם להנחיות. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עמק חפר דנה בתכנית ביום 21.8.2018 והחליטה להפקידה בתנאים, וניתנה הסכמת רמ"י לתכנית.
11. העוררות טוענות כי הוועדה המחוזית טעתה בהחלטתה, בהיבטים הבאים:
12. הקביעה שאין מקום לשינוי ייעוד להרחבה נוספת כשקיימים שטחים אחרים במושב למגרשי מגורים שגויה, שכן המיקום שנבחר הוא המיטבי: העוררות טוענות כי הוצגו מספר חלופות למיקום המגרשים החדשים, אך הן נחותות לעומת החלופה שהוגשה, הנשענת על תשתיות קיימות. החלופות האחרות הציגו את המגרשים החדשים באזור שהיה מיועד למגורים בחלקה א' בנחלה, וחלופות נוספות שהוצגו לא אושרו.
13. במהלך הדיון עלתה שאלה ביחס לסעיף ג(2) לנוהל רמ"י, הקובע:

"המגרשים יתוכננו לפי חלופה א' המפורטת להלן. כאשר לא ניתן לתכנן לפי חלופה א' או לאחר תיאום עם אדריכל המרחב, ניתן לעבור לחלופה ב':  
א. חלופה א' – אם יש תכנית מאושרת המגדירה חלקות א' לנחלות הפנויות, מגרשי המגורים יתוכננו בתחום חלקת המגורים בנחלות, היקף יח"ד והצפיפות יהיו בתיאום ובאישור רמ"י וע"פ החלטת מוסדות התכנון.

ב. חלופה ב' – אם יש נחלות פנויות בתקן אך אין תכנית מאושרת המגדירה חלקות א' לנחלות הפנויות, השטח שיתוכנן יהיה בתחום השטחים המיועדים לתכנון למגורים או לשימושים ציבוריים שאינם מנוצלים. אם יתברר שאין התכנות תכנונית (ייבדק ע"י רמ"י ומוסדות התכנון) ניתן יהיה לתכנן את המגרשים בצמוד דופן ליישוב) [...]."

העוררות טוענות כי עברו לתכנון על פי חלופה ב' בתיאום עם אדריכל המחוז ברמ"י, שתמך באופן חד-משמעי בחלופה המוצעת.

14. העוררות טוענות כי שטח התכנית מופר ונשען על תשתיות קיימות, וכי בניגוד לאמור בהחלטה, אין מדובר בשינוי ייעוד מקרקע חקלאית, שכן במסגרת תכנית עח/7/110 כבר השתנה ייעוד חלק מהשטח לשטח ציבורי/פרטי פתוח (הייעוד הקיים לא הובהר עד תום בדיון). העוררות מדגישות כי החלופות השונות דורגו וכי הגורמים המקצועיים ורמ"י תמכו בחלופה המוצעת, ומנגד, לא ניתנו נימוקים לפסילת החלופה ולא נטען כי היא בלתי-סבירה.

15. הגבלת מספר היחידות הנוספות ביחס לכל נחלה: העוררות טוענות כי הוועדה המחוזית כתבה בהחלטתה כי לא ניתן לנצל את התוספת שניתנה לנחלות במסגרת תמ"א 1/35 ב לצורך הרחבה שאינה בתחום הנחלה, וכי את יחידת הסמך לא ניתן להמיר ליחידת דיור עצמאית. העוררות טוענות כי זכויות הבנייה הקיימות לפי תכנית תקפה הן ל-3 יחידות דיור ב-2 מבנים, וכי על פי מדיניות ופרשנות מנהל התכנון, יחידת הסמך הקטנה בשטח 55 מ"ר, הצמודה לאחד המבנים, אינה נמנית במניין יחידות הדיור המותרות לפי לוח 2 בתמ"א 1/35.

16. העוררות טוענות כי על פי תמ"א 1/35, במושבים תותר תוספת יחידת דיור אחת בכל נחלה שהייתה מאושרת ביום אישור השינוי, כלומר לכל נחלה תתווסף יחידת דיור, ובסך הכול 3, בנוסף ליחידה הקטנה שאינה נספרת. העוררות טוענות כי לפיכך, ניתן לאשר בכל נחלה זכויות ל-3 יחידות דיור "רגילות", ומאחר שמבוקש לבטל 4 נחלות, ניתן ליצור 12 מגרשי מגורים חד-משפחתיים.

17. העוררות טוענות כי המרה דומה התבקשה במספר תכניות דומות שהוגשו לוועדה המחוזית, ביחס למספר יישובים, וכי תכנית זו נדונה ראשונה ועל כן להחלטה בעניין יש חשיבות. העוררות מציינות כי חלק מתכניות אלה הוגשו כתכניות עצמאיות נקודתיות, במקרים שבהם היישוב אינו בשל להגשת תכנית מתאר כללית חדש על כל היישוב, ועל כן במקומות שבהם הדבר נכון ומשתלב, יש לאשר את התכניות גם בטרם תאושר תכנית מתאר חדשה ליישוב שבה מבוקשת תוספת יחידת דיור בכל נחלה. מהנדס המועצה הוסיף בדיון כי התכנית הכוללת עודנה בשלב ניתוח המצב הקיים, היא עתידה לחול על 41 יישובים ובשטח נרחב, והתהליך צפוי להימשך מספר שנים. מהנדס המועצה ציין כי ממילא, התכנית הכוללת אינה צפויה לעסוק ברמת התכנון הפנימי בכל יישוב.

18. הקביעה לפיה יש להמתין לאישור תכנית כוללת למושב לצורך קביעת אופן פריסת יחידות הדיור, גם כשמדובר בהמרה של נחלות שאינן מאוישות: העוררות טוענות כי המושב מצוי בשלבי הכנה ראשוניים בלבד של הכנת תכנית מתאר ליישוב, הכוללת בין השאר הוספת יחידת דיור אחת בכל נחלה. העוררות טוענות כי התכנית תוכל להשתלב בתכנון הכולל לכשיבשיל ויוגש למוסדות התכנון, והיא מהווה השלמה לתכנון הקודם של הרחבות א' וב'.
19. העוררות טוענות כי אין זה סביר להתנות ולעכב את אישור התכנית בתכנון עתידי שאין לדעת אם ואימתי יאושר, וכי התכנית כשלעצמה סבירה ויש לאשרה בהקדם נוכח מגבלת תוקף נוהל רמ"י.
20. העוררות טוענות כי תכנית המתאר הכוללת המקודמת ליישובי המועצה האזורית עמק חפר היא תכנית מתאר כוללת שלא ניתן יהיה להוציא מכוחה היתרי בנייה, בניגוד לתכנית מושא הערר, וקידומה יארך מספר שנים. העוררות טוענות כי אין הצדקה לכך שתכנית עבור 12 מגרשי מגורים תעוכב עד לאישור תכנית כוללת למועצה האזורית כולה.
21. העוררות טוענות כי לא היה מקום לדחיית התכנית כאשר ניתן לאפשר את הפקדתה בתיקונים ובשינויים.
22. העוררות מבקשות לבטל את החלטת הוועדה המחוזית ולהורות לה להשלים את הליכי הפקדת התכנית בתוך תקופת זמן קצובה ומהירה, בשים לב ללוחות הזמנים על פי נוהל רמ"י.

### טענות המושב

23. המושב מצטרף לטענות העוררות.
24. המושב טוען כי התכנית נבחנה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק חפר ועל ידי הצוות המקצועי של רמ"י, ונמצאה כתואמת את המדיניות התכנונית של רמ"י על פי החלטה 1445.
25. המושב טוען כי בדיון שהתקיים בוועדה המחוזית, נציג רמ"י הסתייג, נציג הרשויות המקומיות נמנע, ומי שקיבל את ההחלטה היו מתכנן המחוז ומ"מ יו"ר הוועדה המחוזית, נציגת המשרד להגנת הסביבה ונציגת משרד הבריאות – משרדים שנימוקי ההחלטה אינם נוגעים אליהם, כך שבפועל ההחלטה התבססה על עמדתו השגויה של מ"מ יו"ר הוועדה המחוזית.
26. המושב טוען כי החלטת הוועדה המחוזית מתעלמת מכך שמדובר בתכנית טובה, שדחייתה תהיה בעלת השפעות רוחב על כל המגזר ההתיישבותי שנערך ליישם את החלטות 1445, במטרה לבטל נחלות בלתי-מאוישות שאין להן שימוש והמרתן למגרשים מגורים.

27. המושב טוען כי בניגוד לנאמר בהחלטת הוועדה המחוזית, ביטול הנחלות יביא להגדלת השטח המיועד לחקלאות. לטענת המושב, ביטול 4 נחלות יוסיף כ-8 דונם של קרקע חקלאית מעבר לקיים, שהיה אזור מגורים בנחלות קודם לשינוי הייעוד, כך שייווצר רצף של שטחים חקלאיים, אחד מהם בסמוך לוואדי.
28. המושב טוען כי המיקום שנבחר ומוצע בתכנית הוא המיקום המיטבי ביחס לחלופות, שהוצגו לוועדה המחוזית על ידי מתכנן התכנית, שכן הוא מצוי בתוך שטח ההרחבה ויוצר רצף אחד שבו קיימות התשתיות הנדרשות, ללא צורך בהשקעה ניכרת או בפיתוח שטחים חקלאיים ואחרים. המושב טוען כי לא הוצג שטח חלופי שלכאורה מתאים יותר.
29. המושב טוען כי מבחינה חברתית, נכון יותר למקם את מגרשי המגורים, המיועדים למומלצי האגודה השיתופית, סמוך להרחבה ולא בתוך המרקם של הנחלות הוותיקות הקיימות.
30. המושב טוען כי החלטת המועצה הארצית בתמ"א 1/35 ב אינה רלוונטית לתכנית, שכן היא מאשרת להוסיף יחידה שלישית בנחלה, ואילו התכנית מעתיקה יחידות דיור מאושרות בנחלות לאזור ההרחבה, ומשלימה רצף של יחידות דיור בהרחבה, כך שלא מדובר בתוספת יחידות דיור. המושב מוסיף כי על פי התכנית התקפה (עח/במ/156), יחידת הסמך הצמודה לאחד המבנים אינה מצוינת בתכנית, ויחידה זו אינה נספרת במניין יחידות הדיור המותרות לפי לוח 2 בתמ"א 35. המושב טוען כי תמ"א 1/35 ב קובעת שלכל נחלה תתווסף יחידת דיור, ובסך הכול 3 יחידות (כשיחידת הסמך אינה נספרת), ועל כן בביטול 4 נחלות ניתן לגזור 12 מגרשי מגורים.
31. המושב טוען כי כיום מאושרות במושב על הרחבותיו 305 יח"ד, וכי נותרה יתרה של 45 יח"ד עד להשלמת המכסה שנקבעה בלוח 2 לתמ"א 35.
32. המושב טוען כי לוועדה המחוזית הוסבר על ידי מתכנן התכנית כי התשתיות במושב ישנות מאוד, ויש צורך דחוף לשקמן ולהחליף את חלקן. חלק מכספי התמורה מהמגרשים יועברו לטובת פיתוח התשתיות במושב, כפי שמאפשרת החלטה 1445. כמו כן, הוסבר לוועדה כי במיקום שבו מתוכננים המגרשים, התשתיות כבר קיימות, ובכך יש כדי להשליך מהותית על אפשרות הפיתוח לאזור ולמושב כולו.
33. המושב טוען כי בקביעתה לפיה מיקום ואופן פריסת יחידות הדיור צריכים להיבחן במסגרת תכנית כוללת למושב על רקע תמ"א 1/35 ב, התעלמה הוועדה המחוזית מכך שיחידות הדיור המועתקות כבר קיימות בפועל, ונלקחו בחשבון בעת הכנת התכניות הסטטוטוריות החלות על המושב. לטענת המושב, תוספת 4 יחידות דיור נוספות (יחידה שלישית לכל נחלה מבוטלת) בגין תמ"א 1/35 ב היא שולית, ומהווה 1.25% בלבד מכלל יחידות הדיור במושב.

34. המושב טוען כי גם שיתוף מנהל התכנון בקידום תכנית המתאר הכוללת ליישוב אינו רלוונטי לעניין יחידות דיור במושב, שכן לאחר תוספת היחידה השלישית מכוח תמ"א 1/35 ב לא ניתן יהיה להוסיף יחידות דיור נוספות.

35. בדיון נמסר כי גודל חלקת המגורים בנחלות במושב עומד על 2.5 דונם.

### **טענות הוועדה המחוזית**

36. הוועדה המחוזית טוענת כי החלטתה היא החלטה תכנונית, המבוססת על העמדה לפיה אין מקום לשנות קרקע בייעוד חקלאי לצורך יצירת הרחבה למגורים במושב. הוועדה המחוזית טוענת כי בתחום המושב קיימים שטחים פנויים שאותם ניתן לממש לצורך תוספת יחידות דיור במושב. הוועדה המחוזית טוענת כי לתכנון תוספת יחידות דיור במושב יש חשיבות, וכי אין ליצור מובלעות ריקות בנחלות הפנויות תוך "פריצה" לשטחים חקלאיים בלתי-מבונים.

37. הוועדה המחוזית טוענת כי עצם העובדה שהתשתיות להרחבה קיימות עוד לפני אישור התכנית, לא מהווה הצדקה לאשר בדיעבד הרחבה נוספת.

38. לטענה כי לא אושרו חלופות אחרות, טוענת הוועדה המחוזית כי דנה בחלופה התכנונית שהוגשה לה.

39. לטענה כי אין מקום להמתין לתכנית מתאר כוללת, טוענת הוועדה המחוזית כי תכנית כוללת למימוש היחידה השלישית בנחלה נועדה לבחון בין היתר אם ההרחבה הקיימת מוקמה באופן מיטבי, אם נכון להמשיכה או אם רצוי ועדיף למקם הרחבות נוספות בתוך תחום היישוב.

40. לטענה בעניין מניין יחידות הדיור, טוענת הוועדה המחוזית כי בהחלטתה הובהר כי בכל מקרה, ובניגוד לטענת העוררות, נספרות רק שתי יחידות דיור עבור כל נחלה בלתי-מאווישת. הוועדה המחוזית טוענת כי על פי תמ"א 1/35 ב, במושבים תותר תוספת יחידת דיור אחת בכל נחלה. משבטלה הנחלה, לא ניתן לממש בה את יחידת הדיור השלישית המתווספת לנחלה, ותוספת יחידת הדיור ניתנת בתחום הנחלה בלבד.

41. בדיון, הפנתה הוועדה המחוזית לסעיף 8.1.3 לתמ"א 35, כנוסחו לאחר שינוי מס' 1 ושינוי מס' 1/ב, הקובע:

#### **"יישוב כפרי הכלול בלוח 2**

1. ביישוב כפרי הכלול בלוח 2, מספר יח"ד ביישוב לאחר ההרחבה לא יעלה על הקבוע בלוח.

2. [...]

4. א. בנוסף על הקבוע בס"ק 1-3, במושבים תותר תוספת של יחידת דיור אחת בכל נחלה שהיתה מאושרת ביום אישור שינוי מס' 1 ב' לתכנית זו, בתנאים הבאים:



- 1) יחידת הדיור הנוספת תמוקם בתחום השטח שביום אישור שינוי מס' 1ב' מיועד למגורים של בעל הנחלה. היה השטח המיועד למגורים קטן מ-2.5 דונם, רשאי מוסד התכנון להחליט על הרחבתו עד 2.5 דונם ובלבד:
- (א) שהשטח יהיה ברצף לשטח המיועד לבינוי.
- (ב) שהשטח של 2.5 דונם יחושב תוך הכללת מגרשי מגורים שפוצלו בעבר מחלקת המגורים בנחלה.
- 2) הוגש למוסד התכנון תכנון לכל שטח חלקה א' בנחלה.
- 3) המסמך שיוגש על פי הקבוע בסעיף 8.1.1 יתייחס ויפרט את כל יחידות הדיור שניתן להוסיף לפי סעיף זה בכל המושב.
- ב. במחוזות ירושלים, מרכז וחיפה, לצורך חישוב מס' יחידות הדיור בתכניות שיוחלט להפקידן לאחר אישור שינוי מס' 1ב', יופחת מלוח 2 מספרן של יחידות הדיור המתאפשרות במושב מכוח ס"ק (4)(א). אולם, אין בכך כדי למנוע אישורה של תכנית להרחבה שהוחלט להפקידה לפני אישור שינוי מס' 1ב'."

42. הוועדה המחוזית טוענת כי נוכח האמור בסעיף 8.1.3(4)(א) וברישא לסעיף 8.1.3(4)(ב) לתמ"א 35/1, ב, המושב זכאי לתוספת יחידות דיור אחת בכל נחלה מאושרת, אולם מאחר שהמושב מצוי במחוז מרכז, יש להפחית מספר זה של יחידות דיור מלוח 2 – כך שלמעשה אין כיום יתרת יחידות דיור הניתנת לניצול בדרך שאינה מסלול תוספת יחידות הדיור השלישית בנחלה. הוועדה המחוזית מפנה להחלטת ועדת המשנה לעררים מיום 6.3.2017 [בערר 11/16](#), בעניין תכנית מס' 401-0230615 במושב רשפון [פורסם בנבו] (להלן: "ערר 11/16").

43. יצוין כי הוועדה המחוזית התייחסה אל הוראת סעיף 8.1.3(4)(ב) כאל "הוראת מעבר", אולם למעשה רק סיפת הסעיף, המתייחסת לתכניות הרחבה שהוחלט להפקידן טרם אישור שינוי 1/ב לתמ"א 35, מהווה הוראת מעבר. בענייננו, אין מחלוקת כי התכנית מושא הערר אינה נכנסת בגדר הוראת המעבר.

## דיון והכרעה

44. כאמור בפתח דברינו, החלטנו כי אין מניעה לקדם את התכנית, אם כי במתכונת מצומצמת מבחינת מספר יחידות הדיור, כך שתכלול 8 יחידות דיור בלבד. תכנית עבור מספר זה של יחידות דיור לא תהווה תכנית להרחבת יישוב כפרי, שכן מדובר ביחידות דיור שאושרו בעבר עבור הנחלות הבלתי-מאווישות שיומרו במסגרתה למגרשי מגורים, ועל כן היא אינה מחייבת עריכת תכנית כוללת ליישוב, ואינה מחייבת כי ההרחבה תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי ביישוב (כהוראות סעיפים 8.1.1 ו-8.1.2 לתמ"א 35).

45. להלן נסביר ונפרט את החלטתנו.

א. סעיפים 8.1.3(4)(א)-(ב) לתמ"א 35

46. הטענה בעניין זה עלתה לראשונה בדיון, והוועדה המחוזית הציעה לאפשר השלמת טיעון בסוגיה זו. אולם, אף שמדובר בהוראות שיש להן השלכה ישירה על האפשרות לאשר את התכנית, לא סברנו כי נדרשת השלמת טיעון בנושא.

47. סעיף 8.1.3(4) מאפשר הוספת יחידת דיור בכל נחלה מאושרת שהייתה מאושרת ביום אישור שינוי 1/ב לתמ"א 35 ביישובים כפריים, בנוסף על מכסת יחידות הדיור שנקבעה ליישוב בלוח 2 לתמ"א 35; אולם, נקבע כי במחוזות ירושלים, מרכז וחיפה, יחידות הדיור המתווספות מכוח ההוראה בדבר יחידת דיור נוספת בנחלה יופחת ממכסת יחידות הדיור שנקבעה בלוח. כלומר, אם על פי לוח 2 נותרה ליישוב מכסת יחידות דיור הקטנה מהנדרש לצורך אישור יחידת דיור נוספת בכל נחלה מאושרת, למעשה היישוב נמצא ביתרה שלילית של יחידות דיור, ולא ניתן יהיה לאשר שום הרחבה אחרת שאינה על דרך הוספת יחידת דיור בנחלה.

48. אם נוסח ההוראות אינו ברור דיו, ניתן לעמוד על תכליתן של ההוראות מתוך הדיונים שנערכו בהן במועצה הארצית. הוראות אלה נוסחו בעקבות דיונים שהתקיימו בשינוי 1/ב לתמ"א 35 בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הוולנת"ע) ביום 10.11.2015, ובמליאת המועצה הארצית ביום 1.12.2015 וביום 10.5.2016. ההסדר סוכם על ידי יו"ר המועצה הארצית, מר אביגדור יצחקי, באופן הבא:

**"מר אביגדור יצחקי – יושב ראש הוועדה :**

ניסוח - , סליחה רגע. ניסוח אומר את הדבר הבא – בפריפריה זה לא נספר בכלל במכסות, זה מחוץ למכסה. לגבי המרכז אוכל את המכסה עד לגובה המכסה, וממשיך עד לגמר הנחלות השלישיות. [...] זה אומר שזה יכול גם להגיע מעבר למכסה".

(עמ' 44 לתמליל הדיון במועצה הארצית מיום 10.5.2016).

49. ההוראות נדונו, כאמור, גם במסגרת ההחלטה [בערר 11/16](#) שהוזכרה לעיל, [פורסם בנבו] שם נקבע (בסעיפים 42-45):

"הנה כי כן, בהתאם לתיקון האמור ניתן לאשר במושב רשפון תוספת יחידת דיור אחת בכל נחלה, כמפורט בתנאי סעיף 8.1.3(4) לעיל. זאת, למרות שלא הייתה עובר לתיקון, יתרה לכך על פי לוח 2, כמספר הנחלות, אלא יתרה של 22 יח"ד בלבד. ואולם, מאחר שמושב רשפון הינו בתחום מחוז מרכז, הרי שבד בבד מתבטלת היתרה הקיימת, שכן ממספרן של יחידות הדיור בלוח 2 יש להפחית את מספר יחידות הדיור המתאפשר מכוח ס"ק 4(א). מאחר שלאחר ההפחתה מספר היחידות המאושרות בתחום היישוב גבוה מן המספר המתקבל כתוצאה מן ההפחתה, משמעות הדברים היא כי אין כל יתרה להרחבה שאינה בגדר תוספת ליחידת דיור בכל נחלה. הגיונה של הוראה זו, הוא אמנם לאפשר תוספת יחידת דיור בכל נחלה, כקבוע בסעיף ועל פי תנאיו, זאת, גם אם יש בכך חריגה ממספר יחידות הדיור הקבוע בלוח 2, ובכך לבוא לקראת היישובים אשר אין בידם יתרה של יחידות דיור ביישוב כמספר הנחלות ביישוב. אך יחד עם זאת, להגביל את מספר יחידות הדיור האפשריות ביחס ליישובים המגויים בלוח 2, המצויים באזורי הביקוש: מחוז ירושלים, חיפה ומרכז, באופן שהחריגה האמורה

תהיה מוגבלת בהיקפה. כלומר, לא נמצא שיש מקום לחרוג מהקבוע בלוח 2 ביחס ליישובים באזורי הביקוש, למעט לצורך אפשרות מימוש יח"ד אחת נוספת בכל נחלה. מנגנון זה נבע מהמדינות לפיה תוספת יחידות דיור באזורי ביקוש ראוי לה שתיעשה ביישובים אחרים שאינם יישובי לוח 2. הכל, מתוך החשיבות בחיזוק היישובים העירוניים באזורים אלו.

התוצאה היא כי אמנם ניתן לאשר על פי התיקון לתמ"א 35 בתחום מושב רשפון תוספת יחידת דיור אחת בכל נחלה, כמספר הנחלות, בתנאים הנקובים בסעיף, אך לא ניתן לאשר הרחבות נוספות, ובכלל זה לא ניתן להפקיד את התכנית נשוא ערר זה [...]."

50. משמעות הדברים ברורה – למושב נותרו עוד 45 יחידות דיור (לשיטתו ולשיטת העוררות) או פחות מכך (לשיטת הוועדה המחוזית) להשלמת המכסה על פי לוח 2 לתמ"א 35, אולם מכיוון שטרם מומשה האפשרות להוספת יחידת דיור נוספת בכל אחת מ-89 הנחלות המאושרות (לאחר ביטול 4 נחלות כמוצע בתכנית), בפועל לא נותרה כלל יתרת יחידות דיור מתוך מכסת לוח 2 למושב. זאת מאחר שמימוש יחידת הדיור הנוספת בכל נחלה יביא את מספר יחידות הדיור במושב אל מעבר למכסה הקבועה לו כיום.

51. יחד עם זאת, בתכניות קודמות (שפורטו לעיל) אושרו גם יחידות הדיור בארבע הנחלות הלא מאוישות. לכן, המרתן מיחידות דיור בנחלה ליחידות דיור במגרשי מגורים אינה מהווה תוספת יחידות דיור, מבחינה מספרית. המרת יחידות דיור קיימות באופן זה אינה נכנסת תחת סעיף 8.1 לתמ"א 35, מכיוון שהיא אינה מהווה "תכנית הכוללת תוספת יח"ד ליישוב כפרי (להלן הרחבה)", כפי שקובעת הרישא לסעיף. על כן, אין מדובר בהרחבה של המושב ואין מדובר ביחידות דיור נוספות מעבר למכסה שכבר נוצלה מתוך המכסה שבלוח 2 לתמ"א 35.

52. עם זאת, בהמשך נתייחס לאופן ספירת יחידות הדיור המאושרות, ולשאלה אם מדובר ב-2 יחידות דיור לכל נחלה, או ב-3; ומכאן – לשאלה אם התכנית יכולה "להמיר" את הנחלות הלא מאוישות ל-8 מגרשי מגורים בלבד, או ל-12 כטענת העוררות והמושב.

#### ב. החלטה 1445 ונוהל רמ"י

53. החלטה 1445, בסעיף 3, החל ביחס להמרת נחלות פנויות למגרשי מגורים ביישובי מרכז הארץ, קובעת כי אין לשווק עוד נחלות שאינן מאוישות, אולם ניתן להמירן למגרשי מגורים, בתנאים המפורטים בהחלטה (יצוין כי ביישובי הנגב והגליל, החלטה 1445 עדיין מאפשרת שיווק נחלות פנויות). להחלטה 1445 ישנן תועלות שונות עבור המושבים, שכן היא מאפשרת את הקצאת המגרשים הראשונים למומלצי האגודה השיתופית, ונותנת לאגודה תמריץ כספי מתוך התמורה שתשולם לרמ"י בשיווק המגרשים, שבה ניתן יהיה להשתמש לטובת השקעות של פיתוח ותשתיות היישוב. נוהל רמ"י ליישום ההחלטה מגביל בזמן את הליך תכנון ושיווק המגרשים, שיש להשלימו עד ליום 31.12.2020, ומכאן חשיבות התכנית עבור המועצה והמושב.

54. יתרון נוסף הנלווה להחלטה 1445, ועולה בקנה אחד עם התפיסה התכנונית של תמ"א 35 המבקשת לרכז את הפיתוח במרקם העירוני, להימנע ככל האפשר מפרוור (בעיקר באזור המרכז) ולנצל בצורה יעילה יותר את משאב הקרקע, הוא האפשרות לתכנן את המגרשים החדשים שייווצרו חלף הנחלות הלא מאוישות, אם אלה יהוו תוספת שטח לבינוי, בצפיפות גבוהה יותר, תוך החלת הוראות צפיפות המינימום שבסעיף 12.2(1) לתמ"א 35 ובלוח 1 לתמ"א 35, שיחידות דיור בתוך חלקת המגורים בנחלה פטורות מהן (על פי סעיף 12.2(2)(ח) לתמ"א 35).

55. על פי רציונל זה, לכאורה היה רצוי כי נחלה פנויה תומר למספר מגרשים מקסימלי. אולם, הן החלטה 1445 והן נוהל רמ"י שנועד ליישמה מכפיפים את האפשרות לבצע את המרת הנחלות הלא מאוישות למגבלות התכנון: סעיף 3.2.1 להחלטה 1445 קובע כי "תכנון מגרשי המגורים יהיה באחריות האגודה ובכפוף למגבלות התכנון", וסעיפים ג(2)(א) ו(ב) לנוהל רמ"י קובעים כי "היקף יח"ד והצפיפות יהיו בתיאום ובאישור רמ"י וע"פ החלטת מוסדות התכנון". לענייננו, מגבלות התכנון הן, בין היתר, מכסת יחידות הדיור עבור אותו מושב, כפי שנקבעו בלוח 2 לתמ"א 35.

56. במושב בורגתה, כפי שהוסבר לעיל, המכסה הנותרת אינה מאפשרת הוספת יח"ד מעבר לאלה המאושרות, לאור הוראת סעיף 8.1.3(4)(ב). אולם, אנו סבורים כי ניתן להמיר את יחידות הדיור שכבר אושרו עבור ארבע הנחלות הלא מאוישות, בתכניות תקפות, למגרשי מגורים עם מספר זהה של יחידות דיור.

#### ג. אופן ההמרה של יחידות הדיור מנחלות למגרשים

57. כעיקרון, כפי שצינו לעיל, ניתן להמיר נחלה לא מאוישת למספר מגרשים, בכפוף למגבלות התכנון, כאשר החלטה 1445 ונוהל רמ"י קובעים מגבלות ותנאים נוספים, שאינם תכנוניים. בנסיבות מקרה זה, צודקת הוועדה המחוזית בטענתה כי כל נחלה מאושרת שאינה מאוישת במושב בורגתה ניתן להמיר רק לשני מגרשים, מכיוון שביחס לכל נחלה אושרו עד כה 2 יחידות דיור בלבד. כפי שצוין בהחלטת הוועדה המחוזית: "מספר יחידות הנספרות בנחלה מאושרת בתכנית ושאינה מאוישת, הן אלה שאושרו כבר בתכנית ונספרו ע"פ תמ"א/35, כלומר 2 יח"ד בלבד".

58. במקרה זה, קיימים שני מסלולים שונים ליצירת יחידות דיור חדשות במושב: האחד הוא המסלול שנקבע במסגרת שינוי 1/ב לתמ"א 35, על דרך הוספת יחידת דיור בכל נחלה מאושרת, בכפוף לאישור תכנית מפורטת המסדירה זאת. השני הוא המסלול שנקבע במסגרת החלטה 1445, שבמסגרתו מבוטלת נחלה מאושרת ולא מאוישת, ומומרת למגרשי מגורים. אם במועד ההמרה טרם אושרה תכנית להוספת יחידת הדיור הנוספת בנחלה, ומכסת יחידות הדיור הנותרת אינה מאפשרת תוספת יחידות דיור למושב, הרי שלא ניתן להמיר את יחידת הסמך ליחידת דיור במגרש מגורים שאינו נחלה.

59. שנית, וכפי שצוין גם בהחלטת הוועדה המחוזית, "את יחידת הסמך להורים בתחום הנחלה (55 מ"ר) לא ניתן להמיר ליחידת דיור עצמאית מוחץ לנחלה ולהגדיל את היקפה מעבר ל-55 מ"ר". כלומר, גם אם במצב המאושר, טרם הוספת יחידת הדיור, ניתן בפועל לבנות בכל נחלה גם יחידת דיור קטנה נוספת, בהיקף של עד 55 מ"ר, יחידה זו אינה נחשבת כיחידה עצמאית, ולמעשה מדובר ביחידה קטנה נוספת המוצמדת לאחד המבנים. דיוני הוולנט"ע והמועצה הארצית בשינוי 1/ב לתמ"א 35 אף הבהירו כי אם יחידה זו תגדל מעבר לכך, יהיה מדובר במיצוי של האפשרות להוספת יחידת דיור בנחלה לפי שינוי 1/ב לתמ"א 35.

60. למעשה, גם העוררות והמושב מסכימים כי על פי התכניות המאושרות, יחידת הסמך אינה נספרת כיחידת דיור שלישית, ובנחלות הלא מאוישות מאושרות כיום שתי יחידות דיור לכל נחלה. מאחר שהחלטנו כי במקרה שבו מכסת יחידות הדיור לפי לוח 2 לתמ"א 35 אינה מאפשרת הרחבה נוספת, ניתן להמיר למגרשי מגורים רק יחידות דיור שכבר מאושרות בתכניות, אזי אין אפשרות להמיר נחלה לא מאוישת ליותר משתי יחידות דיור (במקרה זה – בשני מגרשים חד-משפחתיים).

61. המצב היה שונה במקרה בו הייתה למושב בורגתה אפשרות לתוספת יחידות דיור מבחינת המכסה שטרם נוצלה, בנוסף לתוספת יחידת דיור בנחלה, שאז ניתן היה להמיר נחלה לא מאוישת לשני מגרשים, ובנוסף להוסיף מגרשים להרחבה מתוך מכסת לוח 2, שכן כאמור מדובר בשני מסלולים נפרדים. אולם, במקרה כזה תוספת יחידות הדיור תיחשב כהרחבה, ויחולו לגביה הוראות תמ"א 35 הרלוונטיות להרחבת יישוב כפרי.

62. לפיכך, מסקנתנו היא כי לא ניתן לאשר תוספת יחידות דיור במושב, אך ניתן לאשר המרה של 4 הנחלות הלא מאוישות ל-8 יחידות דיור, מבלי שהדבר ייחשב כתוספת יחידות דיור.

#### ד. הדרישה לתכנית כוללת

63. כפי שציינו, מאחר שתכנית ל-8 מגרשי מגורים חד-משפחתיים אינה מוסיפה יחידות דיור מעבר ליחידות הדיור המאושרות במושב, אין מדובר בתכנית להרחבה, ועל כן סעיף 8.1.1 לתמ"א 35 אינו חל עליה, ואין חובה להכנת תכנית שתחול על כל השטח המיועד לבינוי ביישוב. אמנם, למוסד תכנון קיים שיקול דעת לדרוש הכנת תכנית כוללת גם בהיעדר חובה לכך על פי תמ"א 35, אולם במקרה זה, סברנו כי אין הצדקה לכך, בעיקר נוכח העובדה שהובהרה לעיל, לפיה לא נותרה למושב מכסת יחידות דיור להרחבה מעבר לתוספת יחידת דיור שלישית בנחלות על פי סעיף 8.1.3(4)(ב).

64. יחד עם זאת, מאחר שהתכנית המוצעת מצמצמת את היקף השטח הפתוח (הציבורי או הפרטי) המאושר כיום, נדרשת בחינה פרוגרמטית לגבי הצורך בתוספת שטח ציבורי פתוח, והאפשרויות למקומו בתחום התכנית.

#### ה. ההיבט התכנוני – מיקום התכנית

65. ברובד נוסף של החלטתה, פסלה הוועדה המחוזית את המיקום המוצע לתכנית, וקבעה כי "אין מקום לשנות יעוד של קרקע חקלאית במושב לצורך הרחבה נוספת, וזאת כאשר קיימים שטחים בתחום המושב בהם ניתן למקם את מגרשי המגורים המבוקשים". בפועל, הוצג בפנינו כי חלק מהשטח שייעודו עתיד להשתנות על ידי התכנית אינו בייעוד חקלאי כפי שנטען, אלא בייעוד שטח ציבורי/פרטי פתוח, ומנגד, שטחי הנחלות שיבוטלו יהפכו לייעוד שטח חקלאי, כך שהיקפו הכולל של השטח החקלאי לא ייפגע ואף יגדל. בנוסף, לא התרשמנו כי הפגיעה בשטח החקלאי שיוותר, על פי הטענה, כלוא בין שטחי הבינוי, היא פגיעה משמעותית.

66. אמנם, גם נוהל רמ"י וגם השאיפה לעבות בינוי סמוך לשטחי בינוי קיימים קובעים עדיפות למיקום מגרשי המגורים בשטח הנחלות הקיימות. אולם, בנסיבותיו של מקרה זה, שבו הועדפה חלופה בשטח אחר, שאינה פוגעת בהיקף שטחי החקלאות ושיש לה יתרונות בהיותה סמוכה להרחבות קיימות ולתשתיות שהוקמו בעבר עבורן, ולאחר שאושר תכנון על פי "חלופה ב" ב" נוהל רמ"י, אנו סבורים כי מדובר בחלופת מיקום ראויה שניתן לקדם בה את התכנית.

67. לסיכום, יש לתקן את התכנית כך שתכלול 8 יחידות דיור בלבד. בנוסף, יש לבחון את התאמת התכנית לכללי צפיפות המינימום שנקבעו בתמ"א 35 (בסעיף 12.2(1) ובלוח 1), ואת הצורך בייעוד שטח ציבורי פתוח נוסף בתחום התכנית. כמו כן, יש להבהיר את מספר יחידות הדיור המאושרות במושב. בכפוף לכך, ולאחר תיאום עם לשכת התכנון, ניתן להפקיד את התכנית.

#### סיכום

68. מן הנימוקים המפורטים לעיל, החלטנו פה אחד לקבל את הערר בחלקו, ולקבוע כי ניתן להפקיד את התכנית לאחר שתתוקן כך שתכלול 8 יחידות דיור בלבד, ולאחר בחינת תנאים נוספים להפקדה, ככל שהם נדרשים: הבהרת ייעודי הקרקע המאושרים, הבהרת מספר יחידות הדיור המאושרות, בחינת הצפיפות המוצעת, בחינת הצורך בייעוד שטח נוסף לשטח ציבורי פתוח, ועיגון הוראות נוספות אם יש בהן צורך.

היום, י"ג תמוז תשע"ט (16 יולי 2019)

שמרית גולן, עו"ד

יו"ר ועדת המשנה לעררים

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

שמרית גולן 54678313-26/19

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה