

ערר מס': עכ/1120 / 1025

מדינת ישראל
מינהל התכנון - משרד האוצר
ועדת ערר לתכנון ובניה
מחוז צפון

הרכב הוועדה:
 עו"ד שרון טל, יו"ר
 מאהר מסעוד, נציג מתכנן המחוז
 אורלי עין-דר נעים, מתכנתת ערים
 מנדי בראון, נציג ציבור

העוררת:
 כרם ייזמות ושווק נדל"ן בע"מ
 ע"י ב"כ עו"ד ציון רוה

-נגד-

המשיבים:
 1. הועדה המקומית לתכנון ולבניה עכו
 ע"י ב"כ עו"ד דביר סגלוביץ'

2. דיירי רחוב ברנר

חקיקה שאוזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#)

החלטה

רקע

1. ענייננו בערר על החלטת הועדה המקומית מיום 21.10.2020, שלא לאשר בקשה להיתר בניה להריסת בנין קיים והקמת בנין בן 6 קומות וקומת גג, מכח תמ"א 38 והתכניות החלות.
2. זאת לשון החלטת הועדה המקומית:

"במהלך הדיון בוועדה עלתה מצוקת החניה ברחובות הצרים של השכונה כבעיה משמעותית המהווה חסם לאפשרות לאשר מבנה מרובה יח"ד ללא פתרונות חניה הולמים. כמו כן העלו חברי הוועדה את אי ההתאמה של מבנה בין 7 קומות לסביבתו הפיזית הקיימת ברחוב ברנר אשר רוב רובו של הרחוב בנוי בצפיפות וגובה המבנים אינו עולה על 3 קומות. לאור דברי הסבר של מנהל ההנדסה והבהרות יועמ"ש של הוועדה בהתייחס לסמכותה של הועדה לאשר את ההקלות המבוקשות במסגרת תמ"א 38 בהתאם להתאמת המבנה לסביבתו הפיזית וליכולת

- האיזור לשאת מבחינת התשתיות הקיימות את תוספת הבניה, ולאחר סיוור שהתקיים ולאחר חו"ד של מ"מ מהנדסת הועדה שהוצגה לאחר בדיקה נוספת מול שמאי הועדה, יועץ התנועה של הועדה ובדיקה פרוגרמתית. חברי הועדה מחליטים שלא ניתן לאשר את תוספת הבניה המבוקשת עפ"י תמ"א 38, כך שלא ניתן לאשר את הבקשה להיתר כפי שהוגשה.
- הועדה מחליטה לא לאשר את ההקלות המבוקשות (תוספת קומות, יח"ד ושטחים במסגרת תמ"א 38) ולקבל את התנגדות השכנים".
3. לאחר שקיימנו דיון בטענות הצדדים בערר, אפשרנו למבקשת ההיתר ולעדה המקומית לבוא בדברים על מנת להגיע להסכמות בנושאי הערר.
4. הודעתן המשותפת מיום 25.3.21 הודיעו כי הגיעו להסכמות בענין החניה הנדרשת, אך לא בענין היקף הבינוי המבוקש.
5. הועדה המקומית סברה כי על ועדת הערר לסייר במקום ואילו העוררת סברה כי התיק בשל למתן החלטה.
6. הודעה זאת הועברה למשיבים האחרים, שעמדו על התנגדותם לבקשה להיתר.

דיון והכרעה

7. הגענו לכלל מסקנה שדין הערר להתקבל, בכפוף להטמעת תכנית החניה החדשה.
8. על מסגרת הדיון בבקשות להיתר בניה מכח תמ"א 38, עמד בית המשפט העליון בפסק דינו [בע"מ 7381/15 דורפברגר בע"מ נ' עודד](#) (פורסם בנבו). (להלן: "עניין דורפברגר"). כפי שנאמר שם:

"עניינו הרואות, כי באמצעות אישורה של תמ"א 38, ביקשה הממשלה להתמודד עם הסיכון שהוגדר על ידי מבקר המדינה כ"כמעט ודאי", להתרחשות רעידות אדמה בישראל, דבר אשר עלול לגבות את חייהם של רבים. מכיוון שלא ניתן לחייב בעלי זכויות במקרקעין לחזק מבנים שבעלותם, מעניקה תמ"א 38 תמריצים כלכליים והקלות תכנוניות, אשר בסמכותה של הועדה המקומית לאשרם, לצורך חיזוק המבנה מפני רעידות אדמה. התמריצים הכלכליים אשר מוענקים במסגרת תמ"א 38, הינם שונים ומגוונים, וכוללים, בין היתר: תוספות בניה; הריסת הבניין והקמתו מחדש; הוספת זכויות בניה למגרשים פנויים שבעלות היזם, או לבניינים אחרים הדורשים חיזוק, ואשר מצויים במגרש; ניצול זכויות בניה בבנייני מגורים, לשם הוספת דירות חדשות; אפשרות לחרוג ממספר יחידות הדיוור, מספר הקומות, ומקווי הבניין הקבועים בתכניות החלות על המגרש, ועוד (גדרון ונמדר, עמ' 39). מלבד חיזוק הבתים מפני

רעידות אדמה, ישנם יתרונות נוספים לבניה הנעשית במסגרת תמ"א 38, כמו: שיפור המראה החיצוני של מבנים קיימים, תוספת ממ"דים, מרפסות, ומעליות. כמו כן, תמ"א 38 מהווה כלי תכנוני להוספת יחידות דיור במרכזי הערים, שם קיימים, בדרך כלל, מבנים שאותם נדרש לחזק. בשל כך, מהווה תמ"א 38 גורם מרכזי בהתחדשות העירונית, ופתרון אפשרי למחסור הקיים בדירות למגורים, וזאת ללא צורך בהשקעת משאבים מהקופה הציבורית (גדרון ונמדר, עמ' 38; [רע"א 1002/14](#) שומרוני נ' קופמן [פורסם בנבו] (9.7.2014) (להלן: עניין שומרוני)).

9. עוד נאמר:

"כפי שציינתי בפתח דבריי, התמריצים הכלכליים וההקלות התכנוניות, אשר מוענקות במסגרת תמ"א 38, יוצרות, לעיתים קרובות, התנגשות ברורה עם ההסדרים התכנוניים החלים על מקרקעין מסוימים, בשל האפשרות הניתנת במסגרת תמ"א 38 לחריגה מתוכניות, אשר חלות על הקרקע. בנוסף להיבט התכנוני, עלולה להיגרם פגיעה, בעקבות מתן היתר הבניה בהתאם להוראות תמ"א 38, לאינטרס הפרטי של דיירים המתנגדים לבקשה להיתר. ואולם, במציאות הקיימת במדינת ישראל, ישנה חשיבות עצומה בהוצאתה לפועל של תמ"א 38, בכדי להתמודד עם הסיכון להתרחשותה של רעידת אדמה, ובאותה הזדמנות לתרום להתחדשות העירונית ולתוספת יחידות דיור, בעיקר באזורי הביקוש. לכך יש להוסיף את היתרונות הנוספים לדיירי הבניין, אשר גלומים ביישומה של תמ"א 38, כפי שנסקרו לעיל. למותר הוא לציין, כי במדרג התכנוני, המדובר בתוכנית מתאר ארצית שהיא גבוהה בהיררכיה, מכל תוכנית מתאר אחרת, מקומית או מחוזית (וראו סעיפים 129-131 [לחוק התכנון והבניה](#)). כך הוא הדבר גם לגבי תמ"א 38, הקובעת בסעיף 6.1, כי היא "גוברת על כל התכניות האחרות בנושאים בהם היא עוסקת, אלא אם נאמר בה אחרת."

לעיתים, מימוש המטרה העומדת בבסיס תמ"א 38, כופה על דיירים מסוימים באותו בניין או בסביבתו, הסדרים תכנוניים בלתי רצויים מבחינתם; והדבר עלול גם להוביל לפגיעה בתכנון האורבני הכולל ובחזות האדריכלית של המבנה. לפיכך, יש להתייחס לפגיעה האפשרית בזכויותיהם של המתנגדים למתן היתר בכובד ראש, ולבחון חלופות פוגעניות פחות, באמצעותן ניתן יהיה להשיג את החיזוק הנדרש, בהתאם לעקרונות שהותוו בתמ"א 38. אשר על כן, על מוסדות התכנון לבצע איזון בין הצורך הציבורי והתכנוני בחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, תוך יישום המדיניות התכנונית אותה מתווה תמ"א 38, לבין הפגיעה האפשרית בבעלי העניין, להם עומדת הזכות להתנגד

לבקשה להיתר. באיזון זה, תהא, ככלל, ידה של תמ"א 38, על העליונה, אלא אם הפגיעה הנגרמת לבעלי העניין אינה סבירה ובלתי מידתית (גדרון ונמדר, עמ' 385-386)."

10. על רקע דברים אלה יש לבחון את הבקשה להיתר בניה.

11. החלטת הועדה המקומית לסרב ליתן את ההיתר המבוקש עניינה בהתאמת המבנה לסביבתו, ביכולת הנשיאה של התשתיות הציבוריות, ובסוגיית החניה.

סוגיית החניה

12. בסוגיה זאת הגיעו הועדה המקומית והעוררת להסכמות. בהתאם להן הוגש תשריט המשקף הגדלת מספר מקומות החניה המוצע.

13. המשיבים הוסיפו להתנגד לבקשה גם בהיבט החניה הנדרשת, אך זאת ללא נימוקים.

14. אנו סבורים כי טוב עשתה מבקשת ההיתר שעה שהציעה תוספת חניה, המקובלת על הועדה המקומית. בתוספת זאת פתרון הנותן מענה להיקף הבניה המבוקש, ואנו מאשרים אותו.

גובה הבינוי

15. בהקשרו של גובה הבינוי נטעים תחילה כי יש לבחון את הבקשה להיתר בניה בראש ובראשונה על רקע המצב התכנוני התקף ולא על רקע מצב הבינוי הקיים בפועל.

16. ראויים לענין זה דברי ועדת הערר חיפה בהחלטתה בערר [1034-01-18](#) איל רוזן נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה קריות (פורסמה בנבו), עליה עמדה העוררת. כפי שנאמר שם:

"אשר לאופי הסביבה, כבר שנינו רבות כי יש לבחון את ההתאמה לאופי הסביבה ביחס לסביבה הסטטוטורית, ולא ביחס לקיים בפועל".

17. הטעמים לכך מובנים. ככל שקיימת תכנית המאפשרת תוספת קומות, תכנית שברי כי בבסיסה בחינת התאמת כלל התשתיות לתוספת זאת, והזכויות שבבסיסה הן זכויות מוקנות, לא ניתן לקבל טענה המבקשת להנציח מצב פיזי קיים, בו בנינים נמוכים יותר. קבלת טענה כזאת חותרת למעשה תחת תכניות מאושרות שזכויות מוקנות בבסיסן.

18. אכן, כטענת הועדה המקומית, יש לשקול גם את המצב הפיזי של הבניה, אך זאת ככל שבמסגרתו קיימים שיקולים רלוונטים. כך היה בהחלטה עליה עמדה הועדה

המקומית בתשובתה לערר – ההחלטה בערר 5484/15 רז נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים (פורסמה בנבו). שם נשקלו בין היתר העובדה שהבקשה הוגשה על מחצית חלקה בלבד, כאשר המבנים הבנויים בחלקה אינם נפרדים. כן ניתן משקל לכך שבסביבה הוקמו מבנים חדשים רבים, ולפיכך סביבה זאת לא היתה צפויה להשתנות בעתיד הקרוב. בנוסף היה התכנון המוצע לקוי במספר היבטים.

19. אין הנדון דומה לראיה. בענייננו, התכנית החלה, תכנית ג/21608, מאפשרת הקמת בנינים בני ארבע קומות ועליות גג. בהתאם לתכנית הכוללת, תכנית ג/21535 ניתן יהיה להקים – מכח תכניות מפורטות – בניינים בני עשר קומות. לא זו אף זו שכבר כיום קיימים מבנים גבוהים יותר בקרבת מקום.

20. לאור כל זאת, ושעה שלא הוצג כל שיקול הנוגע לסביבה הפיזית שיש בו כדי לגבור על התכנון המאושר בסביבה, הרי שהתוספת המבוקשת כאן תיצור בנין שאינו מהווה מבנה חריג המשנה את אופי הסביבה הקרובה. לא זו אף זו שמדובר בתוספת מתונה, שאינה ממצה את היקף הקומות שניתן להתיר מכח התכנית החלה ותמ"א 38.

יכולת הנשיאה של התשתיות הציבוריות

21. התכנית החלה, תכנית ג/21608, עומדת בדברי ההסבר שלה, על כך שהצפי למימושן של הזכויות שהיא מקנה אינו גבוה. כפי שנאמר שם:

"מטרת תכנית זו היא קביעת הוראות בניה והגדלת שטחי בניה בתחום התכנית על מנת לאפשר התחדשות השכונה, תוספת יח"ד והגדלת יחידות דיור קיימות בה, תוך התווית מערכת דרכים ושבילי הולכי רגל תוך הסדרת רוחבי הדרכים הכוללות בה. התכנית אינה כוללת תיקונים והסדרת גבולות בין חלקות. ההסדרה תתאפשר בהליך עתידי בסמכות הועדה המקומית. מקדם המימוש שבתכנית זו הוא נמוך (10%-20% עד שנת 2030). ההתרה הגורפת של תוספת יחידות דיור היא במטרה לעודד התחדשות ושינוי, אולם בשל מגבלות בעלויות, בנייה קיימת בפועל, ומצב קיים של מיצוי זכויות הבנייה, המימוש בפועל יהיה קטן במידה משמעותית. לפיכך גם לא נדרשת תוספת של שטחי ציבור לתכנית, ההערכה היא כי שטחי הציבור הקיימים ברובע יספיקו".

22. דברים אלה נתמכים אף בחוות הדעת שניתנה בהקשרה של הבקשה דכאן, המצוטטת בתשובת הועדה המקומית לערר. כפי שנכתב בתגובה זאת:

"52. ראו בהקשר זה בדיקה שבוצעה על ידי מנהל ההנדסה, במסגרת צוין כי בתחום התכנית קיימות היום 354 יח"ד, כאשר התכנית מאפשרת תוספת של עוד

264 יח"ד (סה"כ 618 יח"ד), ואילו תמ"א 38 מאפשרת תוספת של 441 יח"ד (סה"כ ביחד 1,059 יח"ד)."

"53. בהמשך לכך נבחנת השאלה האם התשתיות בשכונה יכולות לשאת כ-10,59 יח"ד. בהקשר זה צוין כך:

מים וביוב- לאחר מקסימום קיבולת של התכנית ג/21608 כ-618 יח"ד יהיה צורך להחליף את קוטר הצינורות.

שצ"פ ומבני ציבור- מלאי השצ"פים (שטחים ירוקים) ומבני הציבור (שטחים חומים) בשכונה יכול לשאת תוספת של 136 יח"ד מעל מקסימום הקיבולת עפ"י ג/21608, שהם כ-33% = כשליש מתוספות הבניה עפ"י תמ"א 38.

תנועה- מערך הגבישים של השכונה וחיבורם לשאר חלקי העיר מאפשרים תוספת בניה מלאה גם עבור מימוש תכנית ג/21608 וגם עבור תוספת הבנייה במסגרת תמ"א 38. הבעיה המרכזית של השכונה היא בצפיפות החניה ברחובות הצרים. פתרונות חניה בתחום המגרשים תקטין בעיה זו.

גובה מבנים ברחובות הצרים- גובה המבנים בשכונה נע בין 1-2 קומות. יש הבחנה בין הרחובות הצרים, חד סטריים- חד נתיבים ורחוב בן שושן שהוא רחוב בין 4 מסלולים דו סטרי.

התכנות כלכלית- עפ"י בדיקת שמאי רק כשליש מהמבנים התכנוניים הקיימים בשכונה יש התכנות כלכלית לביצוע פרויקט רק במסגרת זכויות הבניה הניתנות ע"י תכנית ג/21608. ברוב המגרשים בשכונה, על מנת שתהיה התכנות כלכלית ממליץ השמאי להוסיף זכויות בניה מכבר לתכנית ג/21608" (ההדגשות במקור).

23. הנה כי כן, בדיקתה של חוות הדעת נערכה למימוש מלא של התכנית החלה ושל תמ"א 38. עוד צויין כי מתוך 1059 יחידות הדיור הפוטנציאליות, קיימות כיום רק 354. עוד פורט כי תשתיות המים, הביוב, שטחי הציבור הפתוחים והמבונים וכן מערך הכבישים, יכול לשאת לכל הפחות את מקסימום יחידות הדיור שניתן להקים מכח התכנית החלה, ומעבר לכך בחלק מהפרמטרים.

24. לאור זאת לא ניתן לקבל את הטענה לפיה התשתיות באזור מונעות את התוספת המבוקשת.

סוף דבר

25. לאור התוצאה אליה הגענו לא ראינו להכריע בטענת העוררת לפגם פרוצדוראלי בסיור שהתקיים. ספק אם נפל פגם כזה שעה שכדברי נציגי המשיבה בדיון נציגי המתנגדים שנכחו במקום, לא הוזמנו ולא נשמעו. יכול שבנסיבות אלה היה מקום לקיים דיון משלים בנוכחות הצדדים שניהם אך דיון כזה ממילא התקיים בפנינו.

26. סיכומו של דבר, מדובר בבניה שככל שקיימת לה השפעה שלילית על המתנגדים לה ועל סביבתה, השפעה זאת אינה גבוהה, במיוחד לאחר שהוסדרה סוגיית החניה. מנגד תרומתה של הבניה לסביבתה גבוהה ביותר, הן בחיזוק המבנה הקיים והן בביסוס ובעידוד ההתחדשות העירונית בסביבה.

27. אנו מקבלים, אפוא את הערר ומאשרים את הבקשה להיתר בניה, בכפוף לתנאים שתקבע הועדה המקומית בהתאם לדיון.

28. הועדה המקומית תישא בהוצאות העוררת בסך 3,000 ש"ח, בצירוף מע"מ כדין.

ההחלטה ניתנה ביום שלישי, כ"ט אייר תשפ"א, 11.5.2021.

שרון טל, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז הצפון

ג'נאן הלון-ח'ורי, עו"ד
מזכירת ועדת ערר
מחוז הצפון

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

שרון טל 54678313- /

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה