



**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**

עע"מ 1624/23

עע"מ 2013/23

לפני :  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופט י' כשר  
כבוד השופטת ר' רונן

המערערת ב-עע"מ 1624/23  
והמשיבה 5 ב-עע"מ 2013/23 : חברת דניה הירוקה

המערערת ב- עע"מ 2013/23  
והמשיבה 3 ב-עע"מ 1624/23 : הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה

נ ג ד

המשיבה 1 ב-עע"מ 1624/23  
וב-עע"מ 2013/23 : עמותת שומרים על דניה

המשיבה 2 ב-עע"מ 1624/23  
וב-עע"מ 2013/23 : הלן דרופמן ו-785 אח'

המשיבה 3 ב-עע"מ 1624/23  
והמערערת ב-עע"מ 2013/23 : הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה

המשיבה 4 ב-עע"מ 1624/23  
והמשיבה 3 ב-עע"מ 2013/23 : עיריית חיפה

המשיבה 5 ב-עע"מ 1624/23  
והמשיבה 4 ב-עע"מ 2013/23 : הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה

ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים,  
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בעת"מ 26185-  
05-22 מיום 27.12.2022, שניתנו על ידי כב' השופט אי'  
אברבנאל

תאריך הישיבה : כ"ח בשבט התשפ"ד (7.2.2024)

בשם המערערת ב-עע"מ  
1624/23 והמשיבה 5 ב-עע"מ  
2013/23 : עו"ד אסף עירוני ; עו"ד בעז בן צור ; עו"ד גיא

רוה; עו"ד יוגב יהושע; עו"ד אנה אליאשקביץ'

בשם המערערת ב- עע"מ  
2013/23 והמשיבה 3 ב-עע"מ  
1624/23 :

עו"ד אבי טוויג

בשם המשיבות 1-2 ב-עע"מ  
1624/23 ו- בעע"מ 2013/23 :

עו"ד מורן גור; עו"ד הלן דורפמן

בשם המשיבות 4-5 ב-עע"מ  
1624/23 והמשיבות 3-4 ב-  
עע"מ 2013/23 :

עו"ד קרן גולדשמידט

בשם המשיבה 3 ב-עע"מ  
1624/23 והמערערת ב-עע"מ  
2013/23 :

עו"ד אבי טוויג

### פסק-דין

השופטת ר' רונן:

לפנינו שני ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב' השופט א' אברבנאל) בעת"מ 26185-05-22 מיום 27.12.2022. בפסק הדין התקבלה עתירת המשיבים 1-2 ובית המשפט הורה על ביטול החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן: הועדה המחוזית) מיום 7.3.2022; וכתוצאה מכך על ביטול תכנית המתאר המקומית להקמת שכונת "דניה החדשה" בעיר חיפה (תכנית מתאר מקומית מס' 304-0600072 "חפ/2160 ב' – שכונת הוד הכרמל – דניה הירוקה", להלן: התכנית).

רקע עובדתי

1. מטרתה של התכנית נושא ההליך דנן היא הרחבת שכונת הוד הכרמל, הידועה בכינויה שכונת דניה, בעיר חיפה. שכונת דניה נמצאת על אחד מרכסי הכרמל הדרומיים וגובלת באזור מיוער – גן לאומי הר כרמל (להלן: הגן הלאומי). עוד יצוין כי הגישה לשכונה היא משני צמתי גישה המתנקזים לציר אחד – רחוב אבא חושי, כך שהיציאה מהשכונה היא בפועל באמצעות נתיב אחד.

את התכנית יזמה והגישה חברת דניה הירוקה בע"מ (היא המערערת בעע"מ 1624/23, להלן: חברת דניה הירוקה). על פי התכנית, שכונת דניה תורחב לכיוון דרום

בתוספת כוללת של 107 דונם המיועדים למגורים, מבנים ומוסדות ציבור, מסחר ומלונאות. זאת, בהתאם לייעוד השטח כשטח המיועד לפיתוח עירוני. התכנית משתרעת בשטח שבין שכונת דניה הקיימת לבין הגן הלאומי המשתרע על מורדות ההר.

2. התכנית אושרה בתנאים על-ידי הוועדה המחוזית ביום 20.2.2019. לאחר שוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן: ועדת המשנה להתנגדויות או הוועדה) דחתה חלק מההתנגדויות שהוגשו בעניין התכנית, הוגשו שלושה עררים לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: ועדת המשנה לעררים), ואלה נדחו בהחלטה מיום 15.10.2020. ועדת המשנה לעררים התייחסה בהחלטתה לטענות התחבורתיות ולסיכוני האש. מההחלטה עולה כי הבנייה מכוח התכנית נשענת על המערכת התחבורתית הקיימת בכל הנוגע לכניסה לשכונה וליציאה ממנה, ולפיכך צפויה תוספת לנפח התנועה הקיים. עוד צוין כי אכן במקרה שתפרוץ שריפה באזור, עלולים עומסי התנועה הנוצרים במהלך פינוי השכונה להחמיר את הסיכון לתושבים. יחד עם זאת, נקבע כי התכנית עצמה אינה צפויה להשפיע לרעה באופן משמעותי על הסיכון הקיים.

על החלטה זו הגישו המשיבים 1-2 (להלן: התושבים), עתירה מנהלית לבית משפט קמא (עת"מ 70723-11-20, להלן: העתירה הקודמת). בעתירה הקודמת העלו התושבים טענות שונות ובין היתר הם טענו כי התכנית חורגת מהוראות תכנית המתאר הכוללת לעיר חיפה; כי יש בה כשלים בתחום האקולוגיה וכשלים תחבורתיים; וכי התוכנית מחריפה את הסכנה לתושבי השכונה בעת חירום כאשר נדרש פינוי השכונה, ובמיוחד בעת שריפה.

בפסק דין מיום 21.6.2021 נדחתה העתירה הקודמת ברובה; אולם היא התקבלה ביחס לטענות הנוגעות להתמודדות התכנית עם החשש לאירוע חירום ומתן מענה לתנועת כלי רכב כתוצאה מכך. בית משפט קמא קבע בהקשר זה כי שכונת דניה היא אזור "מועד לפורענות" בהיבט של התפרצות שריפות, באופן המחייב התייחסות לאפשרות של פינוי תושבי המקום תוך הותרת צירי התנועה פנויים לצורך עבודתם של כוחות הביטחון; כי הוועדה המחוזית וועדת הערר לא בחנו באופן מעמיק את החשש שבמקרה שתפרוץ שריפה באזור, עלולים עומסי התנועה הנוצרים במהלך פינוי השכונה להחמיר את הסיכון לתושביה; ולא הונחה לפנייהן תשתית מקצועית של ממש לבחינת החשש האמור. כל זאת, כאשר ברקע הדברים עומדת המלצות מבקר המדינה בנוגע לצורך בהכשרת דרכי מילוט משכונות מגורים בכרמל.

לנוכח האמור, נקבע כי הסוגיה תחזור לדיון נוסף לפני הוועדה המחוזית שתקבל החלטה מחודשת בעניין, לאחר שתונח לפני חוות דעת מקצועית ובלתי תלויה.

3. על רקע האמור וכדי לעמוד בהנחיותיו של בית המשפט המחוזי, פנתה לשכת התכנון בחיפה (היא הזרוע המבצעת של הוועדה המחוזית והגורם המקצועי בתחום התכנון והבניה במחוז) ליועצת התנועה והתחבורה של הוועדה המחוזית, לרשות הכבאות וההצלה, ולרשות הטבע והגנים - בבקשה לקבל חוות דעת מקצועיות מטעמן בסוגיה הרלוונטית. עובר להכנת חוות הדעת התקיימה פגישה עם עורכיהן ונערך סיור בשטח התכנית. לאחר שהתקבלו חוות הדעת, הוגשו התייחסויות מטעם הצדדים ואף הוגשו שתי חוות דעת מטעם חברת דניה הירוקה, ושתי חוות דעת מטעם המשיבה 1 – עמותת "שומרים על דניה".

ביום 7.3.2022 התקיים דיון בהיוועדות חזותית בוועדת המשנה להתנגדויות בו נשמעו גם באי-כוח התושבים, נציג רט"ג, יועצת התנועה, נציגי עיריית חיפה (היא המשיבה 5, להלן גם: העירייה) ונציגי חברת דניה הירוקה. בתום הדיון התכנסה ועדת המשנה להתנגדויות לדיון פנימי והחליטה לאשר את התכנית בהתאם להחלטה מיום 12.2.2020. זאת, תוך הוספת מספר תנאים שייקבעו בהוראות התכנית כתנאים לקבלת היתר בנייה בשטח התכנית, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך (להלן: ההחלטה המחודשת). הוועדה קבעה כך לאחר שהגיעה לכלל מסקנה שהתכנית משפרת באופן משמעותי את מצב השכונה בעת התרחשות אירוע חירום. בהמשך לכך, ביום 15.4.2022 פורסמה התכנית המתוקנת ברשומות למתן תוקף, והיא נכנסה לתוקף ביום 30.4.2022.

ביום 1.6.2022 הגישו התושבים (הם כאמור המשיבים 1-2) את העתירה המנהלית נושא הערעורים נגד ההחלטה המחודשת.

עיקרי חוות הדעת והתייחסות התכנית לנושא בטיחות אש

4. כפי שצוין לעיל, לשכת התכנון בחיפה פנתה לקבלת חוות דעת מקצועיות כדי לעמוד בהנחיותיו של בית המשפט המחוזי. במסגרת זאת הוגשו ללשכת התכנון חוות דעת של יועצת התנועה והתחבורה של הוועדה המחוזית; של רשות הכבאות וההצלה; ושל רשות הטבע והגנים.

5. חוות הדעת של יועצת התנועה והתחבורה של הוועדה המחוזית – ראשית הובהר בחוות הדעת כי מערכת תחבורתית תנועתית אינה מתוכננת על בסיס אירועים חריגים,

ומבחינה זו התכנית שבנדון אינה שונה בהיבט התחבורתי מכל תכנית אחרת. לגופו של עניין הובהר כי בעת חירום, פינוי שכונה חייב להתבצע באופן מרוכז על-ידי הרשות המקומית באוטובוסים, שאלמלא כן תיחסם השכונה ולא יהיה ניתן להכניס אליה כוחות כיבוי והצלה. באשר לתכנית שבנדון נקבע כי תוספת יחידות הדיור אינה בעלת השפעה תנועתית מהותית המחייבת תוספת של יציאות או כניסות לשכונה. יתרה מכך, נקבע כי התכנית משפרת את המצב הקיים כיום בשכונה באמצעות הוספת שבילים לרכבי חירום משטחי הגן הלאומי שמדרום לשכונה החדשה – חיבור שאינו קיים כיום לשכונה הקיימת.

חוות הדעת מטעם רשות הטבע והגנים – בחוות הדעת הוסבר כי בעקבות שריפות שהתרחשו ביערות הכרמל, שומרת רשות הטבע והגנים באופן שוטף על אזור חיץ של כ- 76 מטר בין היער לבין בתי השכונה. צוין כי באזור הסמוך לשטח התכנית מתבצעות עבודות הכוללות בין היתר טיפול בצמחייה, שתכליתן צמצום עוצמת האש או עיכובה על מנת לאפשר הגעה של רכבי חירום או פינוי של השכונה. כמו כן, מתבצעות פעולות להסדרת הדרכים הקיימות בגן הלאומי למעבר רכבי חירום.

באשר לתוכנית שבנדון, ציינה רשות הטבע והגנים כי הוטמעו בה דרישות שהעלתה להגנה מפני אש. כך למשל, הוטמעו סעיפים המתייחסים לעמידה בתקנות כיבוי אש ולתחזוקת אזור החיץ; דרישה כי תכנית הבינוי והפיתוח תכלול פרק של בטיחות אש; ותנאי לפיו כדי לקלוט בקשה להיתר בנייה יש לאשר תכנית מים. עוד צוין כי חיבור השכונה החדשה אל דרך מעבר לרכבי חירום הנמצאת בתוך הגן הלאומי – תשפר את ההגעה לשכונה הקיימת, דבר שלא התאפשר ערב אישור התכנית. לשיטתה, מצבה של השכונה עם יישום התכנית ישתפר בהשוואה לזה הקיים כיום, הן מבחינת הנגישות של רכבי חירום אל השכונה והן מבחינת הקטנת עוצמת השריפות ומהירות התפשטותן.

חוות הדעת מטעם רשות הכבאות וההצלה – חוות הדעת עומדת תחילה על כך ששכונת דניה אינה יוצאת דופן לעומת שכונות אחרות בעיר חיפה המוקפות בחורש ויערות אורנים המסכנים את תושבי השכונה בעת התפשטות שריפות יער. בשכונת דניה, בדומה לשכונות אחרות בעיר חיפה, נדרשים אזורי חיץ, דרכי חירום והקמת תשתיות מים לצורכי כיבוי אש. כן הובהר כי שטח התכנית נמצא כיום באחריות עיריית חיפה ואינו מטופל, באופן המהווה כשלעצמו סכנה לבתי המגורים בשכונה הקיימת הגובלים בו. בהתאם לחוות הדעת, הקמת השכונה החדשה ויצירת שטח חיץ יהוו הגנה לשכונה הקיימת. כן הודגש הטיפול הנדרש באזור החיץ; החשיבות בהסדרת גישה לרכבי כיבוי

מהשכונה לגן הלאומי, שתאפשר גישה לרכבי חירום בלבד; והדרישות וההנחיות לעניין הקמה והתקנה של תשתיות מים.

6. ההחלטה המחודשת – בהחלטה המחודשת של ועדת המשנה להתנגדויות שניתנה לאחר שהיא למדה את חוות הדעת שהוגשו לה, נקבע כי הוועדה השתכנעה כי "ככל שחלילה תפרוץ שריפה, האמצעים שהוטמנו ושיוטמנו בתכנית ימתנו את עצמת האש ואת קצב התקדמותה, ויאפשרו אם וכאשר יידרש, מרווח זמן רב יותר באופן משמעותי בהשוואה לזה הדרוש היום, אשר יאפשר ניהול נכון של אירוע החירום, ובמקרה הצורך אף את פינויים של התושבים באופן מושכל". בהתאם לכך, בהחלטה המחודשת של הוועדה נקבעו מספר אמצעים שיש לנקוט בהם; ובעיקרם – יצירת אזור חיץ ברוחב מצטבר של 76 מטר ותחזוקתו השוטפת; חיבור השכונה החדשה לדרך שתשמש רכבי חירום; יצירת "חגורת שצ"פ" סביב השכונה החדשה שתאפשר מעבר רכב חירום; התקנת מערכת ממטרות מים בהתאם להנחיות רשות כיבוי והצלה שתשמש להרטבת שטחי החורש והיער לצמצום התפשטות שריפות; טיפול בצומח שבשטח התכנית המהווה סכנה לתושבי השכונה ובכלל זה איסור על שתילת עצים מסוג מחטני.

פסק דינו של בית משפט קמא

7. בפסק דינו מיום 27.12.2022 קיבל בית משפט קמא את העתירה והורה על ביטול החלטת המחודשת של ועדת המשנה להתנגדויות וביטול התכנית בכללותה.

בית המשפט קבע כי בשלוש חוות הדעת שהוגשו לוועדה ושימשו תשתית להחלטת המחודשת, אין התייחסות מעמיקה לחשש מפני היווצרות "מלכודת אש" לתושבי שכונת דניה בשל קשיי תעבורה בעיצומו של אירוע חירום מסוג שריפת יער רחבת היקף, ואין התייחסות ממשית לשאלה השנויה במחלוקת בין הצדדים – האם בתנאי התכנית ניתן מענה סביר לחשש האמור.

נקבע כי הוועדה אינה חולקת על כך שבנוסף ליצירת הפרדה בין היער לאזור המגורים ויצירת תשתיות מים במקום - נדרש פתרון לסוגיית דרכי הגישה והמילוט מהשכונה בעת חירום. חרף זאת, אין בחוות הדעת עליהן נסמכה הוועדה התייחסות למאפיינים התחבורתיים באירוע חירום שצריכים היו להישקל. כך, אין התייחסות לעומסי התנועה הצפויים, למשך זמן היציאה מהשכונה בעת חירום ולאופן ההתמודדות עם מצב זה; אין התייחסות למאפייניו המיוחדים של אירוע חירום רחב היקף; להתנהגות אפשרית של התושבים בעת התרחשותו; לתנועה ערה של רכבי הצלה לתוך השכונה

ואל הגן הלאומי; לשינוי הצפוי בפעולת הרמזורים; ולהיתכנות של פינוי ציבורי של תושבי השכונה באמצעות אוטובוסים.

עוד הוסיף בית משפט קמא כי עיקר הדיון בשלוש חוות הדעת הוא בהגברת יכולתה של רשות הכיבוי למנוע התפשטות אש או לעכבה. לשיטתו, אין די באמצעים חשובים אלה שממילא על הרשויות לנקוט, כדי למנוע התפשטות נרחבת של אש לתוך השכונה. כמו כן נקבע כי הוועדה לא דחתה את הטענות לפיהן כמות המים הנזכרת בחוות הדעת מטעם רשות הכבאות וההצלה אינה מספקת; ואת הטענה שלא די ביצירת החיץ כדי למנוע את התפשטות האש לבתי השכונה. כל זאת כאשר בא-כוח הוועדה בעצמו לא חלק על כך שמדובר בשכונה גדולה ושבמצב הנוכחי הקיים, היא זקוקה לכביש חיבור נוסף כדי להתמודד עם עומסי התנועה בבוקר וכדי לסייע במקרה של מצב חירום.

בסיכומו של דבר קבע בית המשפט כי החלטת הוועדה, לפיה ניתן להסתפק בתשתית התעבורה הקיימת לצורך מילוט תושבי השכונה בעת חירום, אינה נסמכת על חוות דעת מקצועית בדבר הערכת עומסי התנועה הצפויים בכבישי השכונה ובצומתי היציאה ממנה בעת פינוי התושבים; ובדבר משך היציאה של התושבים מהשכונה בתנאים אלה. משכך, נקבע כי בהחלטת הוועדה ובתכנית נפל פגם המחייב את ביטולן.

מכאן הערעור שלפנינו.

טענות המערערות

8. הוועדה המחוזית טענה כי לא נפל כל פגם בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות, ודאי לא פגם המצדיק התערבות על פי אמות המידה לביקורת שיפוטית על החלטות של מוסד תכנון. לטענתה, בית המשפט המיר הלכה למעשה ובניגוד להלכה הפסוקה את שיקול דעת מוסד התכנון בשיקול דעתו שלו. זאת, כאשר הוא ניתח את חוות הדעת המקצועיות שהונחו בפני הוועדה לגופן, העדיף את חוות הדעת מטעם המשיבים 1-2, והכריע בניגוד להכרעת מוסד התכנון בשאלת איזון התועלות והסיכונים התכנוניים בתכנית.

עוד טענה הוועדה המחוזית כי בית משפט קמא שגה כאשר הורה על ביטול התכנית על אף שקבע כי היא אכן משפרת את המצב הקיים. לשיטתה, הודות לשיפורים הנכללים בתכנית, היא משפרת את ההגנה על השכונה מפני התמודדות עם סיכוני אש באופנים רבים ומגוונים. בכלל זה, התכנית מייצרת אזורי חיץ כדי לצמצם את התפשטות

הדליקות; השטח הגובל בתכנית מדרום יהיה שטח הגן הלאומי המטופל היטב על-ידי רשות הטבע והגנים; הרחבת השכונה מתוכננת להיבנות על גבי שלוחה מיוערת החודרת כיום לשכונה ממערב ומהווה סיכון משמעותי; ויישום התכנית יחבר את השכונה לדרך גישה נוספת מתוך הגן הלאומי. מכל מקום, ההחלטה בדבר פיתוח שכונות מגורים חדשות בשטחו של מחוז מסוים נתונה לשיקול דעתה של הוועדה המחוזית הרלוונטית. לכן, לא היה מקום להורות על ביטולה של ההחלטה אף ללא קשר לעובדה שהיא משפרת את מצב השכונה בהתמודדות עם אירוע חירום של שריפה.

הוועדה המחוזית הוסיפה כי פסק דינו של בית משפט קמא מבוסס על הקביעה השגויה לפיה תוספת כלי הרכב הצפויה כתוצאה מהתכנית, תכביד על התנועה ותגביר את הסיכון לתושבי השכונה ובתיהם בזמן חירום. זאת, על אף שמסקנה זו סותרת את מסקנתה המקצועית של יועצת התנועה לפיה אין בתכנית כדי לייצר השפעה תנועתית מהותית על השכונה המחייבת תוספת יציאות ממנה או כניסות אליה.

לבסוף, טענה הוועדה המחוזית, כי אף לו היה נופל פגם בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות באישור התכנית, לא היה מקום להורות על ביטול התכנית כליל. מהחלטת בית משפט קמא עולה כי לשיטתו, הפגם בהחלטה המחודשת הוא שהיא נעדרת תשתית עובדתית-מקצועית מספקת ביחס לנושא דרכי הגישה והמילוט מהשכונה. התוצאה המתבקשת ממסקנה זו היא השבת התכנית למוסד התכנון המוסמך לצורך בחינת האפשרות להטמיע בה שינויים נוספים. ביטול התכנית אינו מידתי, הוא מוריד לטמיון שנים של עבודת תכנון, ויוביל לעיכוב בקידומה של תכנית חדשה באופן שיפגע קשות באינטרס הציבורי.

לאור האמור, ביקשה הוועדה המחוזית כי נורה על השבת החלטת ועדת המשנה להתנגדויות על כנה; ולחילופין כי נורה על השבת התכנית לבחינה נוספת על-ידי הוועדה.

9. חברת דניה הירוקה טענה גם היא כי בית משפט קמא החליף את שיקול הדעת של מוסדות התכנון המקצועיים, בניגוד לפסיקה הקובעת כי יש להתערב בשיקול הדעת המקצועי של הגורם המנהלי רק במקרים של חוסר סבירות קיצוני. פסק הדין בעתירה הקודמת החזיר את הדיון לוועדה כדי שהיא תבחן מחדש את התוכנית על בסיס חוות דעת מקצועיות – וכך אכן נעשה. בית משפט קמא שגה בקובעו כי לא ניתן משקל מספק לחשש מפני פינוי במקרה של שריפה. שיקול זה נשקל בצורה פרטנית, מעמיקה ויסודית. אף אם אין המדובר בתוצאה המיטבית לפי ראות עיניו של בית משפט קמא, ואף אם היה



בית המשפט סבור שיש להעדיף את חוות הדעת מטעם התושבים – אין המדובר בפגם שהצדיק התערבות. בית המשפט אינו צריך לבחון את תבונת ההחלטה אלא את סבירותה, בעיקר כאשר מדובר בהחלטה מקצועית שנשמכה על חוות דעת של גורמים מקצועיים בלתי תלויים.

בית המשפט אף התעלם מכך שהוועדה קבעה כי לא זו בלבד שהתכנית לא תחמיר את המצב הקיים בשכונה היום מבחינת אפשרות המילוט באירוע חירום, אלא תשפר אותו. החלטתו של בית משפט קמא מבוססת על הסיכון הכללי הקיים בשכונה, שאינו קשור לתכנית ושלא היא יצרה אותו. בהחלטתו ניתן משקל יתר לחשש מאסון בעקבות שריפה, מבלי לבחון את הסתברותו, תוך שבית המשפט הגביל ללא הצדקה את שיקול דעת רשויות המנהל.

עוד הוסיפה חברת דניה הירוקה כי להחלטת בית משפט קמא השלכות רחב. זאת מאחר שמרבית השכונות בחיפה הן במצב דומה לשכונת דניה וגובלות בחורש טבעי. לכן, ביטול התכנית משמעו למעשה עצירת התפתחות עירונית ובנייה חדשה בחיפה. יתרה מכך, משמעות ההחלטה היא כי ניתן יהיה לבטל כל תכנית בנייה רק מעצם החשש לקושי בפנינו במצבי חירום, ולא ניתן יהיה לפתח קרקעות בסמיכות לאזורים מיוערים לאור הסיכון האינהרנטי של שריפה.

בנוסף, לטענתה של חברת דניה הירוקה, החשש מפנינו במקרה של שריפה כלל לא נזכר בהתנגדותם המקורית של תושבי השכונה לתכנית, והם התנגדו לה משום שלא רצו ציפוף של השכונה שלהם. כמו כן, התושבים תמכו בתכנית אחרת שקידמה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה (היא המשיבה 5, להלן: הוועדה המקומית). תכנית זו הייתה צפויה, לצד הכשרת עבירות בנייה קיימות בשכונה, להוסיף כמות של פי תשעה יחידות דיור לעומת הכמות נושא התכנית דנן.

הוועדה המקומית והעירייה אימצו את עמדתם של תושבי השכונה – שהיא מהשכונות המבוססות ביותר בעיר חיפה – למרות שלא הייתה מחלוקת מהותית ואמיתית בין עמדת הגורם המקצועי בעיריית חיפה לבין החלטת הוועדה; ולמרות שמצבה הנוכחי של השכונה נובע ממחדל שלהן עצמן מלקיים את חובותיהן בתכנון וסלילת דרכי חירום. מדובר בשיקול זר. ביטול התוכנית במצב דברים זה נותן הכשר ל"תכנון מדיר", היינו שימוש של שכונות חזקות בכוחן כדי למנוע את מגמות הציפוף בשכונותיהם. בהקשר זה טענה חברת דניה הירוקה כי במחלוקת בין עמדת הוועדה המחוזית לוועדה המקומית – יש להעדיף את שיקול דעתה של הוועדה המחוזית שהיא בכירה יותר ונטולת פניות.

לבסוף טענה חברת דניה הירוקה גם היא כי אף אם טענותיה לא יתקבלו, הסעד המתבקש והמידתי יותר הוא החזרת התכנית לוועדה המחוזית על מנת שתתקן את הפגם בהחלטתה.

טענות המשיבים

10. התושבים (המשיבים 1-2) טענו כי אירוע של שריפה בסמוך לשכונה הוא אירוע צפוי, וכי חרף פסק הדין בעתירה הקודמת – לא בחנה הוועדה פתרונות לגבי דרכי גישה ומילוט תוך התמודדות עם עומסי תנועה במצב של שריפה. שלוש חוות הדעת שהוזמנו על-ידי לשכת התכנון בחיפה ושעליהן הסתמכה הוועדה, הן חוות דעת חסרות שאינן עולות בקנה אחד עם דרישת בית משפט קמא בפסק הדין הקודם. כך, אין בחינה מקצועית של התרחשות צפויה בצמתי הגישה בשכונה בעת אירוע חירום, ואין הערכה של איש מקצוע בדבר משך היציאה מהשכונה במצב שכזה. כל הפתרונות שניתנו במסגרת שלוש חוות הדעת והתיקונים שבוצעו בתכנית, הם פתרונות שאינם קשורים לתכנית וניתן לבצעם גם כיום. אין באישור התכנית כדי למנוע את האסון הבא, ואין בתכנית פתרונות לדרכי גישה ומילוט.

התושבים הבהירו כי דרכי הגישה לשכונה בתכנית נשענות על התשתית הקיימת שאינה נותנת מענה מספק גם היום. כך עולה בין היתר מחוות הדעת שהוגשו מטעמם, המדגישות את החשיבות בדרך גישה ומילוט בעת התרחשות אסון, ומעמדתן של עיריית חיפה והוועדה המקומית. לשיטתם, לא נבחן הפתרון המיטבי, שהוא יצירת נתיב יציאה נוסף לשכונה לכיוון מערב; ולמצער, פריצת דרכים לציר התנועה שיאפשר את פינוי התושבים בשעת חירום. כאשר לטענה כי התכנית תאפשר הוספת חיבור חדש לדרך עפר קיימת בתחום הגן הלאומי שתשמש כגישה לרכבי חירום, התושבים טענו כי לא ניתן לגשת לשביל זה עם מכוניות פרטיות אלא רק עם רכבי 4X4; ועל כל פנים גם דרך זו צפויה להיחסם – כך שאין שום פתרון לדרך נוספת.

עוד הוסיפו התושבים כי בניגוד לטענת המערערות, בית משפט קמא לא שם עצמו כ"מתכנן-על" אלא ביקר את החלטת הוועדה וביטל אותה. זאת לאחר שקבע כי לא הונחה לפני הוועדה בחינה מקצועית של ההתרחשות הצפויה בדרכי הגישה והמילוט בעת אירוע חירום.

11. עיריית חיפה והוועדה המקומית טענו שאין מקום להתערב בפסק הדין של בית משפט קמא. לטענתן, פסק הדין בעתירה הקודמת דרש בחינה מחדש של עמידה בעומסי התנועה בעת אירוע חירום. יחד עם זאת, חרף חוות הדעת והחלטות מוסדות התכנון, לא הוברר כי אישור התכנית אינו מעמיד את תושבי השכונה הקיימת בסיכון מוגבר בעת אירוע קיצון של שריפת יער. זאת עקב קשיי מילוט הצפויים להתעצם עם אישור התכנית והגדלת העומס על צירי התנועה. לאור מאפייני השכונה, מיקומה בצמידות לגן הלאומי והעובדה שהלכה למעשה קיימת יציאה אחת מהשכונה – ההנחה הבסיסית היא שבעת אירוע קיצון, מערכת הכבישים הקיימת לא תאפשר פינוי מהיר של התושבים.

מוסדות התכנון התבססו על מסד נתונים חלקי שלא בחן כנדרש את התכנית בהיבט התעבורה במקרה של אירוע קיצון. בין היתר, לא נערכו סקרי תנועה; לא נבחנו ההשלכות התחבורתיות ביחס להתכנות אירוע קיצון; ולא נבחנו חלופות בינוי ודרכים. גם חוות דעת של יועצת התנועה אינה עונה על הדרישה הקונקרטי של פסק הדין הקודם לבחינת עומס התנועה הצפוי על מערכת התחבורה ויכולת המילוט של תושבי השכונה. לכן, החלטת הוועדה אינה מבוססת עובדתית.

העירייה והוועדה המקומית הוסיפו וטענו בהקשר זה כי שביל החירום מכיוון הגן הלאומי קיים בשטח כבר עתה. משכך, התוכנית החדשה אינה מספקת תוספת של שבילי חירום, אלא רק חיבור למוצא השביל במקום בו הוא נושק לשכונה באזור הבינוי החדש. באשר לטענה כי הנחיות חוות הדעת אומצו להוראות התכנית (יצירת חיץ אש, עבודת גיזום, התקנת ברזי כיבוי), נטען שמדובר בפעולות שנעשות ממילא באופן שוטף על-ידי הרשויות הרלוונטיות. לשם כך לא נדרש אישור התכנית. מכל מקום, אין באמצעים המצמצמים את סכנת השריפה או התפשטותה כדי לתת מענה לסיכון ולמילוט בפן התחבורתי. ההחלטה גם אינה מאזנת כראוי בין השיקולים השונים, שכן לצד השיקול של פיתוח כלכלי, יש גם חשיבות בהגנה על הקיים ובכלל זה שמירה על שלום התושבים וביטחונם.

לטענתן של העירייה והוועדה המקומית, בית משפט קמא לא החליף את שיקול דעתו של מוסד התכנון. בית המשפט בחן את שיקול הדעת ואת ההחלטה שהתקבלה מכוחו בהתאם לאמות המידה המנהליות. הוועדה קיימה אומנם הליך בחינה מקצועי, אבל חוות הדעת עליהן הסתמכה לא התייחסו ליכולת מילוט של התושבים במצב הקיים. לכן, ההחלטה אינה נותנת מענה לחשש כי מערכת התחבורה לא תעמוד במצב חירום. לשיטתן אין לקבל גם את הטענה לפיה בית המשפט התערב בחוות הדעת וקבע שתוספת כלי רכב תיצור הכבדה נוספת על התנועה. נקודת המוצא לדיון היא פסק הדין הקודם, בו

נקבע כי התכנית צפויה להגדיל את עומס התנועה בשכונה. מדובר בקביעה חלוטה אשר עולה גם מהשכל הישר, שכן תוספת של כלי רכב צפויה לייצר הכבדה ולהגביר את הסיכון בשעת חירום.

עוד טענו העירייה והוועדה המקומית כי בניגוד לטענת המערערות, בפסק הדין לא נקבע כי התכנית משפרת את המצב הקיים; אלא כי הרשויות הרלוונטיות היו צריכות ממילא לנקוט באמצעי השיפור, ואין מדובר בנושאים שיש לאשר במסגרת תכנית מתאר מקומית. אין גם בסיס לטענה בדבר השלכות הרחוב הנטענות, שכן שכונת דניה היא בעלת מאפיינים ייחודיים. מעבר לכך, תפקיד הרשויות הוא לקיים בחינה מקצועית ומקיפה בכל מקרה.

כן הובהר כי עיריית חיפה שוקדת על תכנון צירי תנועה עתידיים ל"שכונות כלואות" ובכלל זה לשכונת דניה. העירייה גם השלימה תכנית אב להסדרת חיץ אש שתוקצבה על-ידי המשרד לביטחון לאומי, כאשר הכספים אינם מוקצים עבור שכונת דניה בלבד. כמו כן יש לדחות את הטיעון בדבר שיקולים זרים שהוא טיעון פופוליסטי גרידא. מעבר לכך, בנסיבות המקרה דנן כשהתוכנית הוחזרה כבר פעם אחת לוועדה המחוזית, הסעד של ביטול התכנית הוא סעד הולם.

דיון והכרעה

12. לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים מזה ומזה, באתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להתקבל, וכך אציע לחבריי כי נעשה.

כעולה מהאמור לעיל, עניינם של הערעורים נושא ההליך דנן בשאלה האם לאור הכללים שהתגבשו בפסיקה, היה מקום להתערב בהחלטת הוועדה לאשר את התכנית. לגופם של דברים, הצדדים חלוקים ביניהם בשאלה האם ניתן בתכנית מענה מספק לחשש מפני התפרצות שריפת יער בסמוך לבתי השכונה, שיש בה כבר היום קשיים תחבורתיים, ולסיכון תושבי השכונה במצב שכזה.

13. בטרם נידרש לנסיבות המקרה דנן, נשוב ונזכיר מושכלות יסוד. הלכה מושרשת היא כי למוסדות התכנון מוקנה שיקול דעת רחב, בפרט בהחלטות שעניינן בשיקול דעת תכנוני-מקצועי (עע"מ 7324/22 יוכלמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה, פסקאות 13-14 (3.7.2023)); וכי אין בית המשפט ממיר את שיקול דעתם המקצועי של מוסדות

התכנון בשיקול דעתו (ראוי מיני רבים: עע"מ 249/20 עמירה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פסקה 8 (18.4.2021)).

בהתאם לכך, נקבעו בפסיקה אמות מידה מצומצמות להתערבות בהחלטה מנהלית, ובפרט בהחלטות של מוסדות התכנון. בהתאם לאמות מידה אלה, הפעלת ביקורת שיפוטית על החלטותיהם של מוסדות התכנון תיעשה רק בהתקיים עילה מובהקת המצדיקה התערבות במעשה המנהלי, כגון: חוסר תום-לב, ניגוד עניינים, חריגה מסמכות או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (עע"מ 7324/22 יוכלמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה, פסקה 13 (3.7.2023)). נקודת המוצא אם כן היא כי בית המשפט אינו "מתכנן-על" ואינו מתערב בשיקול הדעת התכנוני-מקצועי של מוסדות אלה למעט במקרים בהם נפל פגם היורד לשורשה של החלטה (בג"ץ 7841/19 ארגון עמק שווה נ' ממשלת ישראל, פסקה 20 (15.5.2022); עע"ם 1036/16 נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד התיירות, פסקה 59 (27.5.2018)).

על יסוד התשתית הנורמטיבית האמורה, וכפי שיבואר להלן, אינני סבורה כי היה מקום להתערב בהחלטתה המחודשת של הוועדה.

14. בפסק הדין שניתן בעתירה הקודמת, הגיע בית משפט קמא כאמור לכלל מסקנה לפיה ההחלטה הקודמת של הוועדה המחוזית אינה מתמודדת באופן ממשי עם החשש שבמקרה של שריפה עלולים עומסי התנועה הצפויים להיווצר במהלך פינוי השכונה להחמיר את הסיכון לתושביה. בשל כך הוחזר הדיון לוועדה המחוזית על מנת שזו תבחן מחדש "את החשש כי מערכת התחבורה בשכונת דניה וביציאה ממנה, לא תעמוד בעומס התנועה בעת התרחשות אירוע חירום, לרבות פריצת שריפת יער רחבת היקף בסמוך לשכונה, ותכביד על יכולתם של תושבי השכונה לצאת מהשכונה ועל יכולתם של כוחות הביטחון להיכנס אליה".

מקריאת פסק דינו של בית משפט קמא, אשר ניתן לאחר בחינה מחודשת של הוועדה המחוזית ואישורה את התכנית, עולה כי הוא היה סבור שההחלטה המחודשת פגומה הן במישור ההליך – משסוגיית המילוט לא נדונה ולא נבחנה בה בהסתמך על חוות דעת מקצועיות כנדרש; והן במישור שיקול הדעת – משלא ניתן די משקל לסוגיה זו בהחלטה המחודשת, ומשבית המשפט סבר שהתכנית אינה נותנת מענה מספק לסיכון מפני התפשטות שריפת יער לבתי התושבים. בהתאם לכך, וכעולה מטענות הצדדים, נראה כי גם הם חלוקים ביניהם הן ביחס לשאלה האם הסוגיה של דרכי המילוט מהשכונה בעת חירום נבחנה על-ידי ועדת המשנה להתנגדויות קודם למתן ההחלטה החדשה; והן

– ככל שהתשובה על כך היא בחיוב – האם היה מקום להתערב בשיקול דעתה של הוועדה המחוזית ובמסקנה אליה היא הגיעה. שאלות אלה כרוכות זו בזו, אולם נראה כי יש טעם בהבחנה ביניהן לצורך דיון ממצה בטענות הצדדים. כפי שנראה להלן, לטעמי, הוועדה המחוזית בחנה את הסוגיה אותה נדרשה לבחון בהתאם לפסק הדין הקודם, ואין מקום להתערב במסקנותיה.

האם הוועדה בחנה כנדרש את הסוגיות הרלוונטיות בהחלטה המחודשת?

15. בפסק הדין נקבע כי בהחלטה המחודשת אין התייחסות מעמיקה לחשש מפני היווצרות "מלכודת אש" לתושבי השכונה בשל קשיי תעבורה. בתוך כך התייחס בית משפט קמא לשאלות שלשיטתו היה על חוות הדעת להתייחס אליהן. בכלל זה צוינו עומסי התנועה הצפויים ומשך היציאה מהשכונה בעת שריפה; התנהגות אפשרית של התושבים בעת התרחשות אירוע חירום; ההשפעה של תנועת רכבי הצלה במצב שכזה; היתכנות פינוי ציבורי מרוכז ועוד.

במסגרת הערעור דנן טוענות המערערות כי בית משפט קמא שגה, וכי החשש הנוגע לפינוי בעת שריפה נשקל בצורה מעמיקה ויסודית. מנגד, המשיבים אשר סמכו ידיהם על פסק דינו של בית משפט קמא טענו כי גם בהחלטה המחודשת לא נבחנה הסוגיה של דרכי גישה ומילוט במצב של שריפה, ולא ניתן פתרון תחבורתי למצב זה.

16. ככל החלטה מינהלית, על ההחלטה לאשר את התכנית לעמוד בכללי המשפט המינהלי. בכלל זה עליה להתקבל על בסיס תשתית עובדתית מלאה ורלוונטית, בהתחשב בשיקולים הצריכים לעניין, בסבירות ובמידתיות (עע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון והבניה, פסקה 38 (28.7.2019)). כך אכן נעשה במקרה הנוכחי. כזכור, בפסק הדין בעתירה הקודמת (לגביו לא הוגש ערעור על-ידי הצדדים), החזיר בית משפט קמא את הדיון לוועדה כדי לבחון את החשש שתוספת יחידות דיור בשכונה תעמיס על מערכת התחבורה בשכונה ונתיב היציאה מהשכונה בעת חירום, לרבות במקרה של שריפה. כעולה מפסק הדין הקודם, החשש של בית המשפט היה כי התכנית מגבירה את הסיכון הקיים לתושבים בעת אירוע של שריפה.

לאחר שהדיון הוחזר אל הוועדה המחוזית, התקבלו שלוש חוות דעת מקצועיות ובלתי תלויות. בחינה של חוות הדעת מעלה ששאלה זו אכן נבחנה בחוות הדעת ונשקלה על-ידי הוועדה.

כך, שאלת נתיבי המילוט נבחנה בצורה פרטנית בחוות הדעת של יועצת התנועה והתחבורה. אומנם, כפי שטענו המשיבים, חוות הדעת עומדת על כך כי מערכת תנועתית אינה מתוכננת על בסיס אירועים חריגים. ואולם חוות הדעת אינה מתמצה בכך. חוות הדעת מבהירה כי "בעת חירום פינני שכונה חייב להתבצע באופן מרוכז על-ידי הרשות המקומית באוטובוסים אחרת השכונה תיחסם ולא יהיה ניתן להכניס כוחות כיבוי והצלה לתוכה". חוות הדעת אף המשיכה והתייחסה לנתוני השכונה באופן פרטני. היא דנה בחיבור שיתווסף על-פי התכנית לשבילי רכבי החירום בגן הלאומי וקבעה כי "עצם הוספת השכונה [החדשה, ר.ר.] עם כלל הכבישים תשפר את הנגישות התחבורתית של כוחות הכיבוי וההצלה בעת הצורך ולכן ניתן לראות בעצם הוספת השכונה עם הכבישים כשיפור משמעותי תנועתית בעת אסון עתידי". כמו כן, חוות הדעת התייחסה להשפעה הצפויה של תוספת 226 יחידות הדיור ו-60 חדרי מלון ומסחר על 2,000 יחידות הדיור הקיימות על התנועה התחבורתית בשכונה; ולשאלה האם נדרש להוסיף, בשל תוספת יחידות הדיור ולאור החשש מפני שריפה בשכונה, דרכי גישה נוספות. היא קבעה כי התשובה על כך היא בשלילה מאחר ש"אין בתוספת יח"ד לעיל השפעה תנועתית מהותית".

המדובר בקביעה מקצועית בנושא הרלוונטי. מכאן כי לא ניתן לומר שלא הייתה התייחסות להיבט התחבורתי בעת אירוע חירום, ואף לא ניתן לומר כי לא נבחן העומס הצפוי ויכולת המילוט של תושבי השכונה בהחלטה המעודכנת. כאמור, ההחלטה התייחסה באופן מפורש לנושאים אלה ודנה בהם, ולא היה מקום שבית המשפט יתערב בכך בהעדר סיבה מבוררת לעשות כן.

17. לא זו אף זו; גם חוות הדעת האחרות של רשות הטבע והגנים ורשות כבאות והצלה בחנו את הסיכון הקיים לשכונה בעת חירום. ראשית, רשות הטבע והגנים התייחסה גם היא בחוות דעתה לחיבור השכונה לגן הלאומי בהתאם לתכנית החדשה. היא הוסיפה כי מתבצעות פעולות להסדרת דרכים בתוך הגן הלאומי למעבר רכבי חירום. זאת על מנת שניתן יהיה להגיע אל השכונה מדרכים נוספות באופן שישפר את מצבה של השכונה.

מעבר לכך, בחוות דעת הללו אין אמנם התייחסות קונקרטית לנושא פינני השכונה בעת אירוע שריפה. יחד עם זאת, ההיבטים הנבחנו בהן – יצירת חיץ מראש; טיפול בעשביה יבשה; שיפור נגישות רכבי החירום לדרכי גישה בגן הלאומי; הקמת תשתיות מים לצורכי כיבוי אש – משליכות באופן ישיר גם על ההתמודדות עם היציאה מהשכונה. זאת מאחר שמניעת שריפות, כמו גם הקטנת עוצמתן כאשר הן מתרחשות ועיכוב מהירות התפשטותן, מאריכות את פרק הזמן העומד לרשות התושבים כדי

להתפנות מהשכונה. מסקנה זו עולה גם מחוות דעתה של יועצת התנועה והתחבורה. היא הבהירה כי ריסון האש ושיפור יכולת הביצוע של כוחות ההצלה - בין היתר באמצעות יצירת חיץ מראש, שיפור הנגישות לדרכי גישה ליער ועוד - יכולה אף למנוע את הצורך בפינוי אזרחים. כלומר, ישנה קורלציה בין קצב התפשטות האש לבתי השכונה לנוכח האמצעים המניעתיים הננקטים, לבין מידת ההכרח בפינוי מהיר; והחשש מפני מערכת תחבורה שאינה מותאמת לכך די הצורך לכך.

בהחלטה המחודשת, עמדה גם ועדת המשנה להתנגדויות בעצמה על כך כי "הטיפול בשריפה אינו נוגע רק לאופן הפינוי מהשכונה (ברכב פרטי)"; וכי יש מכלול של פעולות בהן יש לנקוט כדי להאט ולמנוע את התקדמות והתפשטות האש. זאת, בדרך המקרינה "על אופן ניהול האירוע ועל התנועה ישירות". הוועדה אף התייחסה מפורשות לחשש כי כלי הרכב שיתווספו בשכונה בעקבות התכנית ישפיעו על יכולת המילוט של התושבים מהשכונה, תוך התייחסות לחוות הדעת שהוגשו מטעם התושבים. הוועדה קבעה כי במצב קיצון, תוסיף השכונה לכל היותר מחצית מכמות כלי הרכב שצוינו בחוות הדעת מטעם התושבים. כמו כן היא קבעה כי לאור האמצעים שהתווספו בתכנית אשר יקטינו את עצמת האש וימנעו או למצער יעכבו את התפשטותה "ניתן יהיה, ככל שיעלה צורך, להתפנות מהשכונה באופן אחראי".

18. המסקנה העולה מכל האמור היא כי חוות הדעת שהוזמנו על-ידי לשכת התכנון בחיפה, ואשר שימשו תשתית להחלטה המחודש של הוועדה, נדרשו באופן מעמיק ומפורט לסוגיה התחבורתית בעת שריפה, כפי שנדרש בהתאם לפסק הדין שניתן בעתירה הקודמת. שלוש חוות הדעת דנו ובחנו את הסיכון הכרוך באירוע שריפה, ואת דרכי ההתמודדות של השכונה עם אירוע כזה, בפרט לאור מצבה התחבורתי המורכב של השכונה. לאחר מכן, התקיים דיון פנימי בוועדת המשנה להתנגדויות, התקבלו התייחסויות של הצדדים והתקיים דיון פומבי. בסופו של דבר, לאחר כל אלה, התקבלה ההחלטה המחודשת.

מכאן כי ההחלטה לאשר את התכנית, התקבלה לאחר שהתקיים הליך מינהלי תקין, מובנה וסדור, בגדרו נבחנו הסיכון ודרכי ההתמודדות עם אירוע של פריצת שריפה, ואף נוספו הנחיות ותנאים בהוראות התכנית שנועדו להתמודד עם הסיכון האמור. מכאן כי הוועדה שקלה בהחלטתה את הסיכון מפני שריפה, ובפרט את החשש הכרוך בדרכי המילוט מהשכונה.



האם היה מקום להתערב בהחלטת המחודשת לאשר את התכנית?

19. גם במישור שיקול הדעת אינני סבורה כי נפל פגם אשר הצדיק את התערבות בית משפט קמא.

חוות הדעת עליהן הסתמכה הוועדה היו ברורות וחד משמעיות. הן קבעו כי התוכנית, לאחר השינויים שהוטמנו בה, אינה מרעה את מצב השכונה בהיבט של הסיכון משריפה; וכי לאחר אישורה של התכנית - מצבה של השכונה במקרה של שריפה אף יהיה טוב יותר. הוועדה, לאחר שבחנה את חוות הדעת השונות – הן אלה שאותן הזמינה והן אלה שהוגשו על-ידי המתנגדים – הגיעה גם היא לכלל מסקנה כי התכנית תאפשר פינוי של התושבים באופן אחראי וכי "התכנית משפרת באופן משמעותי את מצב השכונה בעת התרחשות אירוע חירום בייחוד במצב של פריצת שריפת יער בסמוך לשכונה". המדובר במסקנה מקצועית המצויה בגדרי שיקול דעתה של הוועדה המחוזית, ואשר כפי שהובהר לעיל מבוססת על חוות דעת מקצועיות ותשתית עובדתית מתאימה. התערבות בית המשפט בהחלטה שכזו היא אפשרית רק במקרים חריגים ביותר, אשר המקרה הנוכחי אינו בא בגדרם.

בהקשר זה יודגש כי אכן, גם התושבים הציגו חוות דעת מטעמם. הוועדה בחנה את חוות הדעת הללו והתייחסה אליהן מפורשות בהחלטתה. אין בעצם כך שהוועדה סמכה את החלטתה על חוות הדעת המקצועיות שהוגשו לה ובכך שהיא ביכרה את עמדת המומחים אותם היא מינתה – כדי להוות פגם המצדיק התערבות (עע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל, פסקה 36 (30.5.2012)). ההעדפה של הוועדה לחוות הדעת המקצועיות מטעמה, אינה מלמדת על קיומם של שיקולים זרים או על כך שהיא לא בחנה כראוי או לא ייחסה את המשקל הנדרש לחשש, העולה מחוות הדעת של התושבים, כי דרכי המילוט מהשכונה אינן מספקות.

20. ודוק; אין מחלוקת בין הצדדים כי כפי שקבע בית משפט קמא, החשש להתפרצות שריפת יער בסמוך לשכונה אינו תיאורטי; כי דרכי הגישה לשכונה בתכנית נשענות על התשתית הקיימת; כי השכונה סובלת כבר עתה מקושי תעבורתי ממשי ועומסים ביציאה ממנה בשעות העומס; ולמעשה, נראה כי אין גם מחלוקת שיצירת נתיב יציאה נוסף מהשכונה תשפר את המצב הקיים. ואולם, הסיכונים הללו קיימים גם כיום, והם אינם נובעים מהתכנית נושא ההליך דנן, ובהתאם לחוות הדעת שנמסרו לוועדה - התכנית אינה מחריפה אותם.

השאלה אותה היה על הוועדה המחוזית לבחון אינה האם התכנית משפרת את מצב השכונה ביחס למצבה כיום, או האם היא נותנת מענה טוב יותר לסיכון הקיים מפני התפשטות שריפה לבתי השכונה. הוועדה הייתה צריכה לבחון האם יישום התכנית ובניית יחידות הדיור הנוספות בהתאם לה, מחריפים את מצבם של תושבי השכונה ומוסיפים על הסיכון הקיים ברמה המצדיקה שלא לאשרה. משהיא עשתה כן ובאה לכלל מסקנה שלילית – היה על בית המשפט לבחון האם מסקנותיה חורגות באופן משמעותי ממתחם הסבירות. החלטה לאשר תכנית שאינה מרעה את מצבם של התושבים בהיבט הסיכון של שריפה, ואשר לשיטת הוועדה המחוזית אף משפרת אותו – הן מבחינת חומרתה הצפויה של שריפה פוטנציאלית והן מבחינת הכלים להתמודד עמה – היא בוודאי החלטה המצויה במתחם הסבירות ואין פגם באישורה. משאלה הם פני הדברים, אינני סבורה כי היה מקום להתערב בשיקול דעתה של הוועדה שלא סברה כי יש להטיל על המערערות את החובה לשפר את מצבם של התושבים מעבר למצבם ערב התכנית.

21. מפסק הדין עולה כי למעשה, בית משפט קמא היה סבור שהפתרונות שניתנו על-ידי הגורמים המקצועיים ואומצו על-ידי הוועדה המחוזית אינם מספקים. זאת מאחר שהם אינם עוסקים די הצורך בפתרון לעניין דרכי המילוט מהשכונה בעת שריפה. ואולם כפי שהובהר לעיל, הפתרונות שניתנו במסגרת התכנית משליכים על התכנית ומשפרים את המצב הקיים, גם אם חלקם משליכים רק בעקיפין על הסוגיה התחבורתית. מעבר לכך, התערבות במסקנה המקצועית של הוועדה לפיה פתרונות אלה הם הולמים ודי בהם להתמודדות עם החשש הנוגע למילוט של התושבים בעת שריפה, מהווה הלכה למעשה התערבות בשיקול דעתה המקצועי של הוועדה ולא בחינת סבירותה של החלטה.

בית המשפט אף חלק על חוות הדעת המקצועית של יועצת התנועה והתחבורה לפיה תוספת התנועה הצפויה בעקבות התכנית היא זניחה יחסית, וכי היא אינה משפיעה על הסיכון לתושבים במצב חירום. לגישתו של בית המשפט, אין לתת משקל רב לקביעה זו שכן "ככל שהחשש מקושי במילוט תושבי השכונה בעת שריפה רחבת היקף קיים כבר היום, מובן כי תוספת כלי רכב כאמור, צפויה להכביד הכבדה נוספת על התנועה במקום ולהגביר את הסיכון לתושבי השכונה ולבתייהם בעת חירום". גם בכך התערב בית המשפט למעשה בשיקול דעתם של הגורמים המקצועיים ובמסקנותיהם, וזאת מבלי שהיה נימוק מבורר לעשות כן.

22. כאמור, התושבים אף טענו כי קיים פתרון אחר שהוא הפתרון המיטבי – יצירת נתיב יציאה נוסף מהשכונה. ואולם אף אם צודקים התושבים וקיים פתרון מיטבי אחר, השאלה בה נדרש בית המשפט להכריע היא, כאמור, אם החלטת הוועדה עומדת במבחן

הביקורת כהחלטה מינהלית. כאשר התשובה על כך היא בחיוב – לא יתערב בית המשפט בהחלטה (בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים, פסקה 12 (23.6.1991)). כך על אחת כמה וכמה כאשר החלטת הרשות המנהלית נשענת על חוות דעת של מומחים ומבוססת עליהן. במקרים אלה, על בית המשפט לנקוט במשנה זהירות כאשר הוא מתערב בשיקול דעת הרשות (שם, פסקה 12).

אכן יצירת דרכי גישה נוספות לשכונה היא אחת מהדרכים להתמודד עם החשש של התפשטות אש לבתי השכונה ועומסי התנועה שייווצרו. אולם זו אינה הדרך היחידה המתחייבת. כך, למשל, מחוות הדעת עולה כי ממילא פינוי של השכונה במקרה של שריפה יצטרך להתבצע באמצעות פינוי ציבורי באוטובוסים ולא באמצעות מכוניות פרטיות – מסקנה שגם בה אין מקום להתערב. כאמור, מחוות הדעת גם עולה כי השינויים בתכנית יאטו את התפשטות השריפה הן באמצעות מניעה מקדימה באמצעות יצירת חיץ; והן מאחר שנוספו אמצעי כיבוי ונוספה גישה של רכבי החירום באופן שישפר את מצבה. מכל מקום, גם אם קיימים פתרונות טובים יותר – ואין חולק ביחס לכך – יש לבחון אם הפתרון שניתן הוא מספק בראי מכלול האילוצים הרלוונטיים. לא זו אף זו; הפתרון המוצע על-ידי התושבים נבחן בחוות הדעת של יועצת התנועה והתחבורה מפורשות, אך מסקנתה של חוות דעתה הייתה כי התכנית אינה מחייבת תוספת של יציאות או כניסות לשכונה לעומת המצב הקיים.

לכך יש להוסיף כי באת-כוח הוועדה המקומית ועיריית חיפה טענה בדיון שהתקיים לפנינו כי איננה סבורה שחברת דניה הירוקה היא זו אשר צריכה לשאת בעלות סלילת כביש שיאפשר נתיב יציאה נוסף מהשכונה. לאור עמדה זו, ואם אכן סלילת נתיב יציאה נוסף מהשכונה היא הכרחית, הרי בהנחה שחברת דניה הירוקה מבקשת לקדם את התכנית לא נותר לה אלא לבחור בין שתי חלופות בעייתיות: "להתנדב" לסלול את הכביש הנוסף ולשאת בעצמה בעלויות בגין כך; או להמתין פרק זמן שאינו ברור ולא ידוע עד לסלילת הכביש על ידי הרשויות ולוותר על התוכנית שהיא מקדמת במשך כעשור. בנסיבות המקרה דנן, בהן התכנית אינה מעלה את הסיכון הקיים כיום לתושבים ובפרט אינה מגבירה את הצורך הקיים כבר כיום בסלילת כביש גישה נוסף – אין מקום לקביעה כזו. יתרה מכך, דרישת התושבים שלא ליישם תכנית אשר אינה מרעה את מצבם בהיבט של אירוע חירום של שריפה, ואשר בהתאם לחוות הדעת שהוגשו לוועדה תיטיב עמם – אף מעלה שאלות ביחס למניע העיקרי המנחה את התנגדותם לתכנית.

23. בשולי הדברים אתיחס לטענת המשיבים לפיה התנאים שנוספו בתכנית – ובהם יצירת חיץ, טיפול בעשביה יבשה, חיבור לדרכי גישה בגן הלאומי ועוד – הם אמצעים שעל הרשויות היה לנקוט ממילא, ולא היה צורך בתכנית כדי להוציאם אל הפועל. מבלי לקבוע מסמרות בסוגיה זו אציין כי אכן, על פני הדברים, ספק אם ניתן לראות בתנאים שהרשויות מחויבות להם ללא קשר לתכנית, כמיטיבים את מצב השכונה. יחד עם זאת, אין בכך כדי לשנות את המסקנה שלעיל, לאור העובדה שהמומחים עליהם הסתמכה הוועדה היו סבורים שתוספת היחידות לא תחמיר את הבעיה של פינוי התושבים במקרה חירום; וכי היא אינה מחריפה את הצורך, הקיים כבר כיום, בשביל גישה נוסף.

24. סיכומם של דברים; לאחר שניתן פסק הדין בעתירה הקודמת שקבע שעל הוועדה לבחון מחדש את החשש שתוספת הבנייה בשכונה תעמיס על יציאה ממנה במקרה חירום, הוזמנו מטעם הוועדה שלוש חוות דעת בלתי תלויות אשר בחנו סוגיה זו. שלוש חוות הדעת קבעו כי התוכנית, בשינויים, אינה מגבירה את הסיכון לתושבי השכונה, וכי מצבה של השכונה בהיבט של פינוי כתוצאה משריפה אף יהיה טוב יותר ביחס למצבה כיום. לאחר שהתקבלו חוות הדעת ונשמעו עמדות הצדדים, גם ועדת המשנה הגיעה למסקנה מקצועית לפיה הוראות התכנית מספקות מענה הולם לחשש של התמודדות עם אירוע חירום של שריפה.

בית משפט קמא דחה מסקנה זו וקבע שהתכנית אינה עוסקת די הצורך בחשש הנוגע לדרכי המילוט מהשכונה בעת שריפה ואינה מספקת פתרון הולם לחשש זה. מעבר לכך שחוות הדעת אכן עוסקות בשאלה אותה נדרשו לבחון, הרי שפסק דינו של בית משפט קמא מתערב בפועל בשיקול דעתן של רשויות התכנון. זאת למרות שבחינת החלטתה של הוועדה המחוזית מעלה כי המדובר בהחלטה שהתקבלה על בסיס תשתית עובדתית וחוות דעת מקצועיות, וכי היא החלטה שאינה חורגת ממתם הסבירות ושלא היה לכן מקום להתערב בה.

סוף דבר

25. אם תישמע דעתי נקבל את הערעור במוכן זה שהחלטה המחודשת של הוועדה המחוזית והתכנית – יישארו על כנן. בהתחשב בתוצאה זו, אציע כי התושבים יישאו בהוצאות המערערות בסך של 10,000 ₪ לכל אחת.

אני מסכימה עם חברתי השופטת ר' רונן.

לא יכול להיות ספק שפעולות תכנון חייבות לייחס משקל משמעותי להיערכות מתאימה למצבים של שריפה, ולא כל שכן באזור מגורים המועד לכך, בשל קרבתו לחורש טבעי. זוהי נקודת המוצא גם לפסק דיננו. אולם, בנסיבות העניין, השתכנענו כי מוסדות התכנון נדרשו לנושא זה באופן מקצועי וראוי והביאו אותו בחשבון במסגרת החלטתם המחודשת. על כן, לא היה מקום להתערבות בשיקול דעתם.

עוד יש לומר, כי מתן מענה לחששות מוצדקים מפני הסכנה של מפגעי אש אינו יכול להיעשות במתכונת של ביטחון "מוחלט". הדברים מקבלים משנה תוקף בנסיבות המקרה שבפנינו, שבו הובהר כי הבנייה הנוספת, על המעטפת המלווה אותה, אינה מגבירה את הסיכון הטבוע בכך ששכונת דניה, גם במתכונתה הנוכחית, נבנתה על רכס הכרמל. ההנחה כי כל בנייה נוספת אינה אפשרית, אך משום שבמצב הקיים קיימת סכנה להתפרצות של שריפה – אף בנסיבות שבהן אותה תוספת אינה מגבירה את הסכנה – לא יכולה לעמוד. משמעותה של תוצאה כאמור אינה בהכרח הגנה ראויה מפני סכנת שריפה, אלא – הלכה למעשה – מתן עדיפות לתושבי המקום שנהנים בעקיפין משמירה על רמת אכלוס נמוכה.

מימוש הפתרון שבו חפצים התושבים – של הוספת כביש מוצא שני מן השכונה – אינו יכול להיות מוטל על יוזמת התכנית בלבד בנסיבות שבהן, כאמור, הבנייה החדשה אינה מוסיפה על הסיכון הטבוע במצב הקיים, ואף מפחיתה אותו. למעשה, אף לא נטען כי קיימת היתכנות ליצירת נתיב יציאה נוסף כאמור בעת הזו.

סוף דבר בתחילתו: קביעת מגבלות תכנוניות להבטחת הגנה מפני שריפות היא נדרשת, ואף חיונית. אולם, במקרה דנן כך אכן עשו גורמי התכנון בהחלטתם המחודשת, ולא היה מקום להתערב בשיקול דעתם.

מסכים אני עם חברותיי כי דין הערעור דנן להתקבל. משהגיעה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה, על יסוד חוות הדעת שקיבלה, למסקנה כי אין בתכנית כדי להחריף את הסיכון הנשקף לתושבי דניה במצב של שריפה ביער הנמצא בסמוך לה אלא אף לשפר במידת מה את המצב בעניין זה; ומשהחליטה, בנסיבות אלו, לאשר את התכנית – לא היה מקום להתערבות שיפוטית בהחלטתה זו.

יחד עם זאת ראוי להבהיר ולהדגיש: קבלת הערעור אין משמעה הבעת עמדה לפיה לא נשקפת סכנה לתושבי שכונת דניה בהקשר הנדון של פינוי במצב של שריפה המאיימת על השכונה מהיער הסמוך. במיוחד אין בקבלת הערעור דנן משום גריעה מהחובה המוטלת על עיריית חיפה ועל הוועדה המקומית חיפה לפעול להטבת המצב בהקשר האמור, במיוחד לאחר שהן עצמן טרחו להדגיש בפנינו את הצורך בכך.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ר' רונן.

ניתן היום, י"א באייר התשפ"ד (19.5.2024).

שופטת

שופט

שופטת