



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט הבכיר מנחם רניאל

עותרים 1. אאורה מחדשים את ישראל בע"מ
2. בעלי הדירות ברח' יוספטל 6-12, 16-18, 20-22
בקריית ים (ע"פ רשימה מצורפת)

נגד

משיבות 1. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור
2. רשות מקרקעי ישראל
3. עיריית קריית ים
4. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

1

פסק דין

2
3 1. העותרים עותרים כנגד החלטת הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמי מועדפים לדיור
4 (להלן: "הועדה") מיום 20.12.23 לפיה הוחלט לאמץ את החלטות ועדת המשנה להתנגדויות מיום
5 17.12.23 ולאשר תמ"ל 2039 "קריית ים יוספטל", תוך דחיית התנגדות העותרים. בית המשפט התבקש
6 לבטל את שתי ההחלטות, מיום 17.12.23 ומיום 20.12.23 ולהחזיר את הדיון בתוכנית לועדה עם
7 הוראות למנות מומחה בלתי תלוי, בעל מומחיות ונסיון שיחווה דעתו בחס לשיטות הבניה ולאמצעים
8 הנדרשים לבניית המבנים בתחום מתחמי העותרים וביחס לעלויות העודפות הצפויות מביצועם של
9 אמצעים אלה, לתקן את מסמכי התוכנית בהתאם לממצאי המומחה, לעדכן את מסמכי התוכנית
10 ובפרט המסמכים השמאיים והכלכליים כך שיתייחסו לתנאי המשק העדכניים בישראל, לרבות
11 בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולהורות לועדה לכלול את מגרש 41 בתחום מתחם 2 ולערוך מחדש
12 את המסמכים הנוגעים לאיחוד וחלוקה של מתחם 2 (ולחילופין לכלול בהוראות התוכנית הוראות
13 המעגנות את זכות העותרים לקבלת השלמה כלכלית בוודאות גבוהה לכדאיות כלכלית למימוש
14 הבנייה במתחם 2). כן ביקשו העותרים שבית המשפט יקבע פתרון משפטי וכלכלי שיבטיח ודאות
15 גבוהה של כדאיות כלכלית ואשר יישומו המלא יהווה תנאי למתן היתר בנייה ראשון בתוכנית.
16
17 2. מדובר בתוכנית להתחדשות עירונית במתווה פינוי-בינוי בקריית ים בסמיכות לחוף הים
18 בשטח של כ-115 דונם, הכוללת בנייה של 1876 יחידות דיור במקום 452 יחידות דיור הקיימות,
19 שהוגשה ביוזמת המשיבה 2, רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") על ידי המשיבה 3, עיריית קריית
20 ים. התוכנית כוללת בנייה מרקמית עד 10 קומות ומגדלים בגבהים משתנים בין 19-30 קומות, וכן
21 חזית מסחרית פעילה לאורך קומת הקרקע בשדרות ספיר, שטחים ציבוריים מבונים בקומות הקרקע

1 מתוך 17



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 ברחובות הפנימיים, ומגרש אחד בייעוד של מבנים למוסדות ציבור. שטח התוכנית מחולק ל-6 מתחמי
 2 איחוד וחלוקה. במצב הנכנס, מתחמים 1-5 כללו מבני מגורים קיימים, ומתחם 6 כלל בעיקר שטחים
 3 בייעוד של מבני ציבור או ייעוד סחיר של "שטח למגרש מיוחד" פנוי ממבנים. מגרש 41 הוא חלק
 4 ממתחם 6. ביום 7.6.23, אישרה הוועדה לשמירת הסביבה החופית את החריגות ממגבלת הגובה. ביום
 5 8.8.23 הופקדה התוכנית להתנגדויות, והוגשו 4 התנגדויות, שתיים מהן של יזם ומגיש התוכנית
 6 ושתיים של יזם לדיירים. ביום 22.11.23 דנה ועדת המישנה בהתנגדויות, ולאחר שהתברר שחוות
 7 הדעת ההנדסית של אינג' ישראל דוד שצורפה להתנגדות העותרים לא נסרקה אף שעמדה בפני
 8 הוועדה, ניתנה אפשרות להגשת טיעונים משלימים בעניין זה. לאחר שהוגשו השלמות טיעון בכתב,
 9 דנה ועדת המישנה להתנגדויות ביום 17.12.23 ודחתה את מרבית ההתנגדויות ואישרה את התוכנית
 10 נשוא העתירה. ביום 20.12.23 אישרה מליאת הוועדה את החלטת ועדת המישנה להתנגדויות
 11 והתוכנית אושרה. התוכנית פורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 28.12.23, וביום 5.1.24 פורסם דבר
 12 אישורה בעיתונים. העתירה הוגשה ביום 1.2.24.
 13
- 14 3. לטענת העותרים תוכנית להתחדשות עירונית שנועדה לגאול בניינים מהזנחה ארוכת-שנים
 15 וממצב פיזי קשה, נעשית באמצעות יזם שכן לדיירים אין כסף לשדרג את ביתם, ופעולתו של היזם
 16 אמורה לכסות את כל הוצאות הפרויקט ולהותיר בידי היזם רווח יזמי נכבד המשקף את הסיכון
 17 בפרויקט. אבטחה של היתכנות כלכלית למימוש התוכנית כבר בעת תכנון התוכנית היא הבריא התיכון
 18 של תוכנית להתחדשות עירונית, ועל כן המבחן הדרוש לכך הוא מבחן של ודאות כלכלית גבוהה
 19 למימושה של התוכנית. תוכנית התחדשות עירונית חייבת להיות מבוססת על מסמך כלכלי מאוד
 20 מאוד דווקני המבטיח מעל לכל ספק שלתוכנית יש היתכנות כלכלית. לטענתם, על מוסד התכנון
 21 להקשיב קשב רב מאוד לעמדת הדיירים והיזם ביחס להיתכנות הכלכלית, שכן יתרום על מוסד
 22 התכנון ברור – הם המצויים בשטח, הם הבקיאים במספרים, הם המודעים לאילוצים, והם אשר
 23 בעשור הקרוב ינסו לסיים את מה שמוסד התכנון סיים לתכנן. לטענתם, תקן 21 שהוצא על ידי השמאי
 24 הממשלתי משקף דברים אלה באומרו שללא רווח יזמי ראוי קיים סיכון ממשי שהתוכנית לא
 25 תתממשנה. לעומת זאת מוסדות התכנון חיים בעולם של אתמול הכולל התחייבויות למענקים
 26 המיועדים ליצור השלמה כלכלית מדויקת, אך הוועדה חדלה מלהבטיח היתכנות כלכלית גבוהה על
 27 ידי שימוש במנגנונים אלה.
 28
- 29 4. לטענת העותרים, נפלו בהחלטת הוועדה 5 כשלים המביאים לכך שהחלטה ניתנה בחוסר
 30 סמכות וחוסר סבירות קיצוני והתעלמות מנתונים העולים כדי חוסר סמכות. הכשל הראשון הוא
 31 שהוועדה לא הביאה בחשבון את העובדה שהמקרקעין מצויים באזור שבו מי התהום גבוהים במיוחד,
 32 כך שעלויות הבנייה גדולות באופן משמעותי, ומאיינות את ההיתכנות הכלכלית של התוכנית. הוועדה
 33 חדלה גם מלערוך שינויים שהוצעו על ידי העותרים כדי למתן את העלויות העודפות ולאזן את הבסיס
 34 הכלכלי של התוכנית. זאת, אף שביחס למתחם 2 לא היתה מחלוקת שהוא אינו בעל כדאיות כלכלית



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 עוד לפני שמביאים בחשבון את העלויות העודפות. הוועדה חדלה מלטפל בכך חרף חובת הוודאות
 2 הגבוהה. לטענת העותרים, חוות דעת השמאי אינה חוות דעת הנדסית, והוועדה לא הכריעה במחלוקת
 3 היסודית בין המומחים בשאלה אם מתחמי העותרים יהיו ברי-מימוש בנתוני התוכנית, אלא בין
 4 עמדות השמאים. זהו מחדל קריטי. לטענת העותרים, החלטת הוועדה נסמכת על ראייתה את הדברים
 5 על פניהם והיא קובעת מה נראה לה הגיוני וסביר יותר ומה פחות מבחינה הנדסית, ואפריורית החלטה
 6 זו אינה יכולה לעמוד. החלטה בלתי סבירה זו מבוססת על תשתית נתונים לקויה באופן חמור. עלויות
 7 הביצוע חריגות וקיצוניות ומדובר בפרויקט בסיכון קיצון המחייב מקצועיות ברמה קיצונית. לטענתם,
 8 חוות דעתו של המהנדס ישראל דוד לא עמדה בפני הוועדה בעת הדיון, והאפשרות להעביר התייחסות
 9 משלימה לחוות הדעת ניתנה בדיעבד, כך שהחובה לשמיעת התנגדויות באופן פומבי מכח סעיף 107
 10 לחוק התכנון והבנייה הופרה. איכות ההקשבה נפגעה ושקילת טענות בנושא המהותי ביותר לאחר
 11 שהדיון נשלם היא שקילה פגומה היורדת לשורש חוקיות ההחלטה.
 12
- 13 5. לטענת העותרים, המחלוקת ההנדסית היא המחלוקת האמיתית בין הצדדים, והוועדה חדלה
 14 מלפעול לפי סעיף 14 לחוק הותמ"ל ולמנות יועץ ואיש מקצוע בתחום זה. שמאי התוכנית הדגיש בחוות
 15 דעתו שהיא אינה באה במקום בדיקה הנדסית. אם ההנחות ההנדסיות שהניח אינן נכונות, כפי שקובע
 16 המהנדס דוד, השומה לא נכונה והיא לא כשרה כראיה מנהלית. חובה היתה על הוועדה לסמוך ידיה
 17 על עמדת איש המקצוע הרלוונטי היחיד שהתייצב בפניה, ולמצער למנות מטעמה איש מקצוע בעל
 18 שיעור קומה וידע ונסיון רלוונטי. המהנדס דוד הוא המומחה המוביל בישראל בתחום זה. אמנם חברת
 19 ברן שעליה הסתמכה הוועדה היא בעלת מוניטין ונסיון, אך בתחומי בנייה שונים בתכלית. על כן,
 20 מדובר במחדל מלאסוף את הנתונים הרלוונטיים, וקבלת החלטה על יסוד מסד נתונים שגוי ולקוי
 21 מיסודו. קביעת הוועדה שהעלויות שהוצגו על ידי המתנגדים חריגות באופן קיצוני ו-"אינן מאפיינות
 22 בהכרח" את הבנייה הצפויה, אינה יכולה לעמוד, שכן המבחן אינו האם הן מאפיינות בהכרח, ולפנינו
 23 הודאת בעל דין שהוועדה הסתפקה בוודאות לכאורית. הוועדה לא היתה יכולה להסתפק באימוץ דברי
 24 שני השמאים ללא בסיס מקצועי הנדסי.
 25
- 26 6. לטענת העותרים, כבר בראשית דרכה של התוכנית היה ידוע לוועדה שספק גדול אם יש
 27 כדאיות כלכלית בתוכנית, ומבחן הוודאות הגבוהה היה ממנה והלאה. שוב ושוב נאמר שהרווחיות
 28 מאוד גבולית והכל על כרעי תרנגולת. לטענתם, נפסק שהתעלמות מדברים כאלה אינה חוקית, אך
 29 העותרים לא הביאו פסיקה מחייבת או מנחה בעניין זה.
 30
- 31 7. הכשל השני לטענת העותרים הוא סירוב הוועדה לפתוח את התוכנית לשינויים ההכרחיים
 32 שהתבקשו על ידי העותרים בהענקת קרקע משלימה או מענק כספי שייקבע בתוכנית. לטענת
 33 העותרים, הימנעות מכך, וכל שכן הימנעות שאינה מנומקת כדבעי, בלתי סבירה באורח קיצוני.
 34 הוועדה הסתפקה באמירה אמורפית לפיה ככל שיהיה צורך בהשלמה כלכלית בעת מימוש מתחם



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 איחוד וחלוקה מספר 2, תא שטח 41 המוקצה לרמ"י יהווה השלמת תמורה בכסף ולא בקרקע למתחם
 2 זה. לטענת העותרים, נושא זה חייב להיות מוסדר כעת ומעוגן בהוראות התוכנית ולא בשלב המימוש,
 3 שכן בהיעדר הוראות אלה בתוכנית כבר עתה, לא יהיה מימון לפרויקט ולא יהיה מימוש לפרויקט.
 4 כמו כן טענו העותרים שמדובר בקביעה חסרת סמכות, שכן על פי דין ועל פי התקינה השמאית, החובה
 5 היא לבחון את כלכליות התוכנית בעת הפקדתה, ולמצער בעת אישורה, ולא בעת מימושה.
 6
 7 8. לטענת העותרים, חוסר הסבירות וההימנעות מאיסוף נתונים וברורם הגיעו לגבהים
 8 קיצוניים ביחס למתחם 2. כבר בעת עריכת התוכנית היה ברור שמתחם 2 אינו מגיע לסף הכדאיות
 9 הכלכלית הקבוע בתקן 21 אף מבלי להביא בחשבון את העלויות העודפות. הוועדה התיימרה לסמוך
 10 את החלטתה על תקן 21 ונכשלה בכך. בתקן נקבע שיש להתאים את התכנון כדי ליצור כדאיות
 11 כלכלית, ואם לצורך כך נדרש שינוי מהותי במדיניות התכנון, מומלץ לבחון את המשך קידום התוכנית.
 12 כדאיות כלכלית היא תנאי סף שעליו עומדת התוכנית. ההמלצה המקצועית של לשכת שמאי
 13 המקרקעין היא לנקוט במבחן הכדאיות הגבוהה ולהבטיח רווח מזערי, על פי מסמך "הרווח היזמי
 14 המזערי בתוכניות פינני-בינוי". לטענתם, בנוגע לאזור קריית ים קובע המסמך של השמאי הממשלתי
 15 מיום 13.6.22 רווח יזמי מזערי של 17%. הבדיקה הכלכלית שערך השמאי דותן דרעי מטעם רמ"י
 16 העלתה מראש שמתחם 2 אינו מגיע לסף הכדאיות המינימלית, ועל מנת לאפשר כדאיות כלכלית
 17 נאותה למתחם זה, תידרש סובסידיה/מענק כספי בסך 25-30 מיליון ₪ שיעוגנו ויובטחו לצורך מימוש
 18 הכדאיות, ויש לוודא היתכנות נושא זה. העותרים טענו שיש לכלול זאת בהוראות התוכנית ודרישתם
 19 נדחתה על פי הקביעה שהתחייבות רמ"י להשלמה כלכלית נאמרה על ידי נציג רמ"י בעת הדיון. אין
 20 להסתפק באמירה על ידי רמ"י, או בהחלטה של רמ"י אם וכמה לשלם ליזם פרטי, ויש לעגן זאת
 21 בהוראות התוכנית. חוסר ודאות הוא אויבו המושלם של היזם. בהתעלמותם מדרישה זו, גזרה הוועדה
 22 את דינו של מתחם 2 שלא להתממש. אף יושב ראש הוועדה אמר בדיון במפורש שאם רמ"י תקבע אם
 23 נדרשת השלמה אם לאו זה לא יקרה, אך למרות זאת הוועדה לא עשתה דבר להבטיח את מימושו של
 24 מתחם 2.
 25
 26 9. לטענת העותרים, לפי תקן 21.1 והמסמך של השמאי הממשלתי, המועד הקובע לבחינת
 27 הכדאיות הכלכלית הוא בעת הפקדתה של התוכנית. למרות זאת, החליטה הוועדה שבדיקת הכדאיות
 28 תהא בעת מימוש התוכנית. לטענת העותרים, שאלת הכלכליות אינה שאלה פתוחה שתיבחן בעת
 29 המימוש שוב, אלא שלפי מסמכי התוכנית וקביעת שמאי התוכנית כבר נקבע שאין כלכליות במתחם
 30 2. בנסיבות אלה אף יזם סביר ואף גורם מממן סביר לא יכניסו ראשם לפרויקט. על כן, הוועדה לא
 31 היתה רשאית שלא להחליט ולקבוע בהוראות התוכנית את כל הדרוש להבטחת הכדאיות הכלכלית
 32 של מתחם 2 ולהעביר את ההחלטה בנושא לרמ"י.
 33



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כשל שלישי לטענת העותרים הוא חוסר סבירות קיצוני והפליה שבאו לביטוי בהיעדר מתאם
2 ופרופורציה בין ההשבחה במתחמים שהוקצו לעותרים לבין ההשבחה במתחם שהוקצה לרמ"י.
3 המתחם שהוקצה לרמ"י משופע בזכויות ומצוי בעודף רווחיות, בעוד המתחמים שהוקצו לעותרים
4 נעדרי כלכליות במידה הנדרשת. רמ"י נכנסה לתוכנית עם החלק הקטן ביותר בקרקע ויצאה עם
5 רווחיות והשבחה עצומות, רק משום שהוחלט שמגרש 41 שהוקצה לה לא ישתתף באיחוד וחלוקה
6 מחדש. לטענת העותרים, הסיבה לכך היא שרמ"י היא יזמת התוכנית, ומשלמת את שכרו של המתכנן
7 ושכרם של כל היועצים לרבות השמאי. לטענת העותרים, ההחלטה להחריג את מגרש 41 מהאיחוד
8 וחלוקה אינה מעוגנת בשום נתון, שיקול או מבחן אלא זו "הנחת סלב" שרמ"י יזמה והוועדה אישרה.
9 זו החלטה לא סבירה, שכן החרגתו של המגרש היא שהביאה לכך שמתחם 2 הפך לחסר כדאיות
10 כלכלית, כפי שקבע גם השמאי מטעם רמ"י.
- 11
- 12 10. כשל רביעי לטענת העותרים הוא חלוקת התוכנית למתחמים נפרדים לאיחוד וחלוקה, שכל
13 אחד מהם הוא בגדר עולם כלכלי נפרד. יסודו של כשל זה לטענת העותרים בתפיסה מוטעית ומעוותת
14 של הוועדה את הכלי השמאי. חלוקה למתחמי איחוד וחלוקה היא חריג לכלל לפיו יש להתייחס
15 קניינית לכל שטח התוכנית כמיקשה אחת. לטענתם, העקרונות הכלליים של עקרונות האיחוד
16 והחלוקה החדש הופרו באופן בלתי סביר בעליל על גבול החריגה מסמכות.
- 17
- 18 11. לטענת העותרים, חלוקה למתחמים היא כלי שמאי לפתרון קושי באיזון הקצאת המגרשים
19 החדשים הנוצרים בתוכנית כאשר קיימים בתחום התוכנית מגרשים ברמות שונות של שווי. זה אינו
20 כלי תכנוני. מבחינה תכנונית, החלוקה שנעשת בתוכנית היא חלוקה למגרשים ולא למתחמי איחוד
21 וחלוקה.. למוסד תכנון יש שיקול דעת רחב כיצד תחולק התוכנית מבחינה תכנונית אך עליה לשמור
22 על קירבה לזכויות הקנייניות במצב הנכנס ועל תוספת שווי שווה באופן יחסי לכל בעלי הזכויות
23 בתחום התוכנית. אם השמירה על השווי אינה אפשרית בשל מגבלות תכנוניות או אחרות, יש לקבוע
24 תשלומי איזון. תקנות התכנון והבנייה [תוכנית איחוד וחלוקה] אינן קובעות מתי ובאילו נסיבות
25 ייעשה שימוש באפשרות זו, והתשובה מצויה בתקן 15 של מועצת שמאי מקרקעין, לפיו חלוקה
26 למתחמים תיעשה כאשר בתחום התוכנית קיימים אזורים שונים בעלי רמות שווי שונות ולא שווי
27 שונה, כגון אזורים מבונים ושאינם מבונים. בענייננו מדובר בשכונה שבה 14 מבנים כמעט זהים
28 לחלוטין, שאינה נחלקת לאזורים שונים מהותית ברמות השווי. אין הצדקה שמאית לסטות מהכלל
29 ולחלק את השטח למתחמים. כל שכן שלא היה הכרח או הצדקה לחלוקה שהביאה חלק מהמתחמים
30 לאי כדאיות כלכלית מובהקת וחלקם האחר לכלכליות מופלגת ועודפת. שמאי התוכנית הודה שהוא
31 לא פעל להגדרתם של מתחמי האיחוד והחלוקה, אלא זו נמסרה לו, משמע הוכתבה לו על ידי
32 המתכננים. לפי קביעתו, אין רמות שווי שונות בין המתחמים, ושיקולי תכנון הם שהנחו את החלוקה
33 למתחמים, להבדיל משיקולים שמאיים או מגבלות שמאיות. גם הוועדה קבעה שהחלוקה התבססה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 על הצדקות תכנוניות. לטענת העותרים זו טעות משפטית קשה ויסודית. מדובר בנושא שמאי לחלוטין
2 ולוועדה אין סמכות להתערב בנושא, ושיקולי התכנון לא הוצגו ולא נומקו.
3
- 4 12. לטענת העותרים, חלוקה למתחמים שלא מתקיים איזון כלכלי ביניהם פוגעת בשוויון טובת
5 ההנאה, ובענייננו מורידה את מתחמי העותרים אל מתחת לסף הכלכליות והיישימות. לפי קביעת
6 שמאי התוכנית, התוכנית כולה אינה משקפת ודאות כלכלית מספקת ואלמלא החלוקה למתחמים,
7 היה גירעון הכדאיות הכלכלית שניחת כולו על מתחם 2 מתחלק באופן שווה בין המתחמים, וייתכן
8 שהיו משולמים לעותרים תשלומי איזון. הוועדה עשתה חלוקה מלאכותית שלא מטעמים שמאיים
9 וענייניים, אלא משיקולי נוחות תכנונית המשוללים סמכות. לטענת העותרים בהסתמך על חוות דעת
10 השמאי מטעמם, במתחם 2 התוכנית הפסדית, וכך גם במתחמים 1 ו-5, ועל כן כדי להגיע לרווחיות
11 מינימלית יש להגדיל את מספר יחידות הדיור במתחמים. הוועדה סירבה לכך בטענה לרוויה במספר
12 יחידות הדיור. על כן התוכנית נעדרת את הבסיס הכלכלי המספיק.
13
- 14 13. כשל חמישי לטענת העותרים הוא שערכי המסמך הכלכלי והשומה נקבעו זמן רב לפני
15 ההחלטה לאשר את התוכנית, כאשר בתווך התחוללו אירועים משמעותיים בעלי השפעה על הבסיס
16 הכלכלי של התוכנית, שלא באו לביטוי במסמכים הכלכליים של התוכנית. לטענת העותרים, אי
17 התחשבות באירועים אלה היא מחדל לא סביר באופן קיצוני בהינתן מבחן הוודאות הגבוהה. מצב
18 השוק נבחן לפני העלייה המשמעותית בריבית, לפני הצינון בשוק הדיור, לפני מלחמת חרבות ברזל,
19 ולפני המחסור הקשה בידיים עובדות ובחומרי בניין. היה על הוועדה לדרוש עדכון של הבחינה
20 הכלכלית, אך היא סירבה לדרישת העותרים לעשות כן. לטענת העותרים, הוועדה עצמה עיניה בשוויון
21 נפש מול היעדר הוודאות להיתכנות הכלכלית, שכן היתה להוטה לסיים את הליך התכנון מהר כדי
22 להספיק ולהציג את התוכנית במסגרת ביצועיה לשנת 2023.
23
- 24 14. לטענת העותרים, התקופה שחלפה מאז החל שמאי התוכנית את עבודתו השמאית היא
25 תקופה חריגה מאוד, הן בעליית הריבית במכפלות גדולות ששינתה באופן דרמטי את עלויות המימון,
26 הן בהגדלה משמעותית של העלויות והן בירידה משמעותית במחירי הדירות, וחוסר קיצוני בעובדים
27 ובחומרי בניין. העותרים היפנו למסמך שנערך על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שלא ברור מה
28 הבסיס להסתמכות עליו, אך גם לדברי השמאי דרעי מטעם רמ"י בדיון לפיהם יש מגמה לא פשוטה
29 במשק ו-"אנחנו מקווים שהדבר הזה לא יהיה לרועץ מבחינת הרווחיות". לטענת העותרים הדבר
30 פשוט לא יאומן. רמ"י עורכת תוכנית שבקושי מגיעה לסף כדאיות כלכלית שבה יודעים מראש שלא
31 מתקיימת כדאיות כלכלית במתחם 2, אך בכל זאת גורעים ממנו מגרש יקר שיכול לשנות פני הדברים,
32 ומודעים לשינויים ולמגמה הקשה במשק אך לא עושים דבר ומקווים לטוב. ההחלטה התקבלה
33 בדצמבר 23' אחרי שפרצה מלחמת חרבות ברזל, שלא גרמה לכל מחשבה נוספת. לטענת העותרים,
34 הוועדה התעלמה מהמצב החריג שבו מצויה ישראל, ומחריגותה של התוכנית ולא הביאה גורמים אלה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני :

- 1 בחשבון בטענה שהדו"חות הכלכליים הביאו בחשבון שיעורי ריבית גבוהים מאפס גם כאשר שיעור
2 הריבית היה אפס, והם מביאים בחשבון עלויות ריבית סבירות התואמות את המציאות ואת משך
3 הביצוע הצפוי להימשך על פני זמן מה. לטענת העותרים, חזון הוועדה מנותק ממצויאות עסקית.
4
5 15. בסיכומו של דבר טענו העותרים שהחלטה אינה מבוססת על הליך יסודי ומקיף כולל איסוף
6 התשתית הראייתית הרלוונטית תוך מתן משקל ראוי לכל נתון וסיכום החלטה המנומקת. החלטה
7 לוקה בחוסר סבירות קיצוני, במחדל מלעגן את החלטה בתשתית עובדתית נאמנה ועדכנית, ותוך
8 פגיעה בשוויון.
9
10 16. המשיבות 1,2 ו-4 טענו שאישור התוכנית הוא תוצר של עבודה תכנונית מורכבת במיוחד,
11 יסודית ומוקפדת שנעשה בסמכות, בהליך תקין תוך הפעלת שיקול דעת תכנוני מקצועי המצוי בליבת
12 סמכותה של הותמ"ל, ובאופן התואם מגמות תכנון בתוכנית המיתאר הכוללנית ובתוכנית האב
13 להתחדשות עירונית. החלטת הותמ"ל לדחות את עיקרי התנגדות העותרים לתוכנית היא החלטה
14 נכונה, ולמצער החלטה סבירה, שאינה מקימה עילה להתערבות בית המשפט. לטענתן, העותרים
15 מבקשים סעדים שאינם מתיישבים עם מהותו של ההליך המנהלי, לרבות קביעה של בית המשפט
16 בדבר הדרך הנכונה לתכנן את חטיבת הקרקע שבתחום התוכנית, והמשקל שעל מוסד התכנון להעניק
17 לכל אחד מהשיקולים שיש להביא בחשבון לשיטתם.
18
19 17. לטענת המשיבות, הערכת היתכנותה הכלכלית של תוכנית נדרשת על מנת להגדיל את סיכויי
20 המימוש ולא להבטיח את המימוש של התוכנית, שכן אין דרך מעשית או חובה בדין להבטיח מימושה
21 של תוכנית, בוודאי שלא בשלב התכנון המקדים את שלב המימוש בחודשים או שנים. הערכת
22 ההיתכנות הכלכלית של תוכנית פניו-בינוי נעשית על ידי שמאי על בסיס העקרונות בתקן 21.1.
23 התחשיב המבוצע לפי תקן זה נועד להיות רובד נוסף בתשתית העובדתית הנדרשת לקבלת החלטה
24 תכנונית, על מנת לזהות אם יש בתכנון המוצע היתכנות כלכלית ליישומה של התוכנית באופן המייצר
25 רווח יזמי הכולל גם תמורה הולמת לבעלי הדירות. כפי שנקבע בתקן, התכנון מוביל ובעקבותיו ועל
26 פיו תיבדק ההיתכנות הכלכלית. התקן אינו מסמך מחייב, ואף לא מנחה, וכך גם דו"ח הכדאיות
27 הכלכלית, אלא אלה מסמכי רקע ובגדר המלצה בפני מוסד התכנון. לעת מימוש התוכנית, תידרש
28 בחינה עדכנית של הכדאיות הכלכלית. כך למשל, עלות חפירת מרתפי החנייה בבניינים המתוכננים
29 ניתן לאמוד רק לאחר בדיקות הנדסיות קונקרטיות בדבר שיטת החפירה והדיפון, שלא בוצעו ואין
30 מקום שיבוצעו בשלב התכנון. כל נסיון לקבוע בשלב התכנון את העלויות הוא הערכה שאינה נשענת
31 על נתונים עובדתיים.
32
33 18. לטענת המשיבות, השטח המיועד למגורים בתחום התוכנית גדל פי עשרה בקירוב בעקבות
34 אישורה של הותמ"ל משטח של 26,299 מ"ר לשטח של 261,316 מ"ר, על פי הקיבולת התכנונית



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 המקסימלית, וצפיפות של 48.5 יחידות דיור לדונם נטו. זאת, בהתאמה לתוכנית המיתאר הכוללת
- 2 352-0203034 ותוכנית אב להתחדשות מרכז העיר. תמ"ל 2039 ממצה את הקיבולת התכנונית של
- 3 המיתחם.
- 4
- 5 19. לטענת המשיבות, יש לדחות את העתירה על הסף עקב אי צירוף יתר בעלי הזכויות בתוכנית,
- 6 שצורפו תחילה אך נמחקו לבקשת העותרים, והם עלולים להיפגע מקבלת העתירה והיה על העותרים
- 7 לצרפם לפי תקנה 6. בנוסף טענו שהתוכנית פורסמה למתן תוקף ברשומות עוד בדצמבר 2023, דבר
- 8 שהיקנה לה מעמד של חיקוק שהציבור רשאי להסתמך עליו, ובכך נוצר מעשה עשוי. העותרים לא
- 9 ביקשו צו ביניים, ואיפשרו לצדדים שלישיים להסתמך על מצב תכנוני תקף על כל המשתמע מכך, ודי
- 10 בהתנהלות זו כדי לדחות את העתירה על הסף. לתמיכה בטענה זו ציטטו המשיבות החלטה שאינה
- 11 מחייבת ואינה מנחה לפי סעיף 20 לחוק יסוד: "השפיטה".
- 12
- 13 20. לטענת המשיבות, כל הטענות של העותרים הן טענות תכנוניות מקצועיות מובהקות בתחום
- 14 שיקול הדעת המקצועי-תכנוני של הותמ"ל. בית המשפט אינו מוסד תכנוני עליון ולא יתערב בהחלטות
- 15 תכנוניות אלא אם הן נגועות בחוסר סבירות קיצוני או בפגם משפטי אחר. כל שכן, כאשר מדובר
- 16 במוסד תכנון ארצי המצוי במעלה מדרג ההיררכיה התכנונית. לא זו בלבד שלא הוצג פגם קיצוני
- 17 בהחלטת הוועדה, אלא שכל דרישות העותרים הן תכנוניות ומקצועיות גרידא. כך לגבי הדרישה
- 18 להורות לוועדה למנות מומחה רק משום שבחרו להגיש כבר עתה חוות דעת הנדסית שהדין אינו
- 19 מחייב, וכך דרישתם לשנות את התכנון מהיסוד לרבות הוספת יחידות דיור מעבר לציפוף החורג
- 20 ממגמות תכנון קיימות, והוספת שימושים כגון בריכות שחייה פרטיות בטענה שבכך יהיה כדי לשפר
- 21 את כדאיות התוכנית, וכך בדרישתם לקבוע הוראות בדבר הקצאת קרקע שהיא עניין קנייני מובהק
- 22 המסור לסמכותה של רמ"י.
- 23
- 24 המשיבות טענו שאין פגם בחלוקת שטח התוכנית למספר מתחמי איחוד וחלוקה. מוסד תכנון מוסמך
- 25 להורות על איחוד מספר מגרשים וחלוקתם מחדש. לצורך כך השיקולים שעל מוסד התכנון לשקול
- 26 בדרך לקידום תוכנית על ידי איחוד וחלוקה הם בראש ובראשונה שיקולים תכנוניים שמטרתם
- 27 להגשים מטרות תכנוניות ראויות, להבדיל מקידום "תכלית פיצויית" (בג"צ 9402/03 **בוחניק נ'**
- 28 **המועצה הארצית** [ניתן 18.3.07]). לא רק שהדין אינו מגביל את האפשרות לתכנן מספר מתחמי איחוד
- 29 וחלוקה בחטיבת קרקע אחת, ולא מגביל זאת להצדקה על בסיס שוני כלכלי שמאי בין המתחמים,
- 30 אלא הדין והפסיקה קובעים בדיוק ההיפך. תקנה 3 לתקנות איחוד וחלוקה קובעת שניתן לקבוע
- 31 מתחמים שונים, והבסיס להחלטה הוא שיקולים תכנוניים כגון ייעוד הקרקעות במצב נכנס, מאפיינים
- 32 טופוגרפיים, מספר יחידות דיור בכל מתחם, תשתית תחבורתית, ריבוי בעלויות ועוד. אחד השיקולים
- 33 יכול להיות שיקול שמאי המבוסס על שונות כלכלית מהותית בשווי הקרקעות במצב הנכנס, כמפורט
- 34 בסעיף 6 לתקן 15, אך אין זו מגבלה על חלוקה למתחמים כשהיא נעשית על בסיס שיקולים תכנוניים.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 עיקרון השוויון היחסי יחול על כל אחד מהמתחמים בפני עצמו ולא בין המתחמים (עע"מ 5556/05
2 **אילנה תמיר נ' שר הפנים** (ניתן 21.7.10). תקן 15 מנחה שמאים. כעולה בבירור מהחלטת ועדת
3 המישנה, החלוקה למתחמים נעשתה על ידי הוועדה על בסיס שיקולים תכנוניים לרבות ישימות
4 התוכנית בהתחשב בריבוי השחקנים בתוכנית התחדשות עירונית ושוני במספר יחידות הדיור בכל
5 מבנה, שטח הדירות הקיימות, גודל המגרשים והבעלויות, מבני ציבור קיימים וצרכי ציבור, קירבה
6 לים ולשצ"פ משמעותי ועוד. הנימוקים פורטו ב"נספח עקרונות לטבלאות איחוד וחלוקה ללא הסכמת
7 בעלים" שהוגש לוועדה לקראת הדיון שהתקיים ביום 2.8.23. גם לו היו העותרים מוכיחים שהתכנון
8 המבוקש על ידם אינו בלתי סביר, הגם שלא הוכיחו זאת כלל ולא הציגו חלופה תכנונית שלמה לשטח
9 התוכנית, אין בכך כדי ללמד על פגם בהחלטת הוועדה לאשר חלוקה למתחמים שיצדיק התערבות
10 שיפוטית. מדובר בהחלטה הנסמכת על הנימוקים והמסמכים שהוגשו לוועדה. אין בסיס לטענת
11 העותרים כאילו נדרשת הותמ"ל להקפיד על שוויון בין המתחמים, ואכן העותרים לא היפנו למקור
12 נורמטיבי לחובה כזו. אם זכויות הבנייה המתקבלות מהתכנון המוצע באופן יחסי למצב הנכנס בכל
13 מתחם נפרד תתחלקנה בין המתחמים, לא יישמר עיקרון השוויון היחסי בתוך המיתחם, בניגוד
14 להוראות חוק התכנון והבנייה.
15
16 21. לטענת המשיבות, כדאיות כלכלית אינה ודאות כלכלית, וטענתם של העותרים שיש להבטיח
17 ודאות כלכלית גבוהה מעל לכל ספק למימושה של התוכנית שאם לא כן התוכנית אינה חוקית, או
18 שיש לערוך בה שינוי מהותי, אינה נכונה, מה עוד שהיא אינה מתיישבת עם דרישותיהם לתוספת
19 יחידות דיור, שמשמעה צורך במקומות חנייה נוספים שעלותם גבוהה לדעתם, ועוד כהנה וכהנה טענות
20 שאינן מתיישבות זו עם זו. המשיבות טענו שבשלב התכנון לא ניתן לקבוע ודאות כלכלית, שכן אין
21 ידיעה ברורה על מלוא הנתונים, ויש להעריך את הכדאיות הכלכלית כאמור בתקן לא יאוחר מחצי
22 שנה לפני הפקדת התוכנית. בשלב זה העלות העיקרית היא ערביות לבעלי הדירות, הנחשבת מינורית,
23 כאשר העלויות המשמעותיות הינן לאחר הוצאת ההיתר ותחילת הבנייה. מצב הריבית והשוק אינו
24 סטטי ולא נכון לבחון את התנהגות השוק בתקופה יוצאת דופן זו. מכל מקום, חרף ניסוחה הנחרץ של
25 העתירה, כדאיות כלכלית אינה שיקול בעל עדיפות על שיקולים ענייניים אחרים, והתכנון אינו נסוג
26 מפניה. זהו עלי עזר, וגם אם ממצאי בדיקה כלכלית אינם מצביעים על רווחיות כלכלית גבוהה צפויה
27 או מלמדים על רווחיות צפויה נמוכה מהמומלץ בשלב התכנון, אין זה אומר שהחלטת הוועדה אינה
28 סבירה, שכן אין חובה להוכיח ודאות כלכלית כלל, ובפרט לא ודאות כלכלית גבוהה מעל לכל ספק
29 כחלק מהשיקולים לאישור תוכנית התחדשות עירונית. המשיבות ציטטו על דרך ההיקש את פסק הדין
30 בעע"מ 9264/10 **נילי נדלן נ' גבעת שמואל** [ניתן 30.5.12] שבו נקבע שאין זה תנאי לאישור תוכנית
31 שיש בידי הרשות המקומית מלוא התקציב הדרוש למימון התשתיות.
32
33 22. לטענת המשיבות, תקן 21.1 שאינו בעל מעמד סטטוטורי מחייב, אינו מתנה את קידום
34 התוכנית בוודאות גבוהה של כדאיות כלכלית, או אף בכדאיות כלכלית העומדת ברף הנקבע לתוכנית,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

1 אלא קובע שהתכנון הוא הקו המנחה והמוביל, ואם הרווחיות נמוכה יש לשקול אם לקדם את
2 התוכנית, כך ששיקול הדעת אם להתחשב בהמלצה נתון למוסד התכנון. הוועדה בחנה את השיקולים
3 הרלוונטיים וקבעה שיש לקדם את התוכנית אף שערכי הרווחיות במתחם 2 נמוכים מהערכים
4 המוצעים בתקן. העותרים לא הוכיחו שנפל פגם בהחלטה מאוזנת, ולמצער סבירה זו, שיצדיק את
5 התערבות בית המשפט. קבלת טענת העותרים שלא הוכחת ודאות כלכלית גבוהה מעל לכל ספק
6 בשלב התכנון אין מקום לאישור תוכנית להתחדשות עירונית, מכפיפה את התכנון לשיקולי רווח
7 יזמיים גם במחיר פגיעה אנושה באיכות התכנון. כך למשל דרישת העותרים לבטל שני רחובות
8 המוצעים בתוכנית, לצמצם את המרחקים בין מבנים סמוכים, לאפשר בריכות שחייה פרטיות
9 ולהגביה את הבינוי מלמדות על כוונה לתכנן מתחם יוקרתי מבודד על חשבון הציבור ללא רשת רחובות
10 נוחה המקדמת תנועתיות ונגישות לחוף הים, ואינה עולה בקנה אחד עם ערכי תכנון להתחדשות
11 עירונית המיטיבים עם כלל הציבור. הוועדה בחנה בכובד ראש את דרישת העותרים להגדיל את זכויות
12 הבנייה בכ-150% יותר מהמופקד ודחתה אותה בשל הרווייה התכנונית.

13
14 23. לטענת המשיבות, מתחם 6 שכולו בבעלות משותפת של רמ"י, קק"ל והרשות המקומית, שבו
15 סומן תא שטח 41 בייעוד מעורב לשימושים למגורים מסחר ותעסוקה, נוצר בשל איחוד וחלוקה עם
16 חלקות בייעוד סחיר הממוקמות על רחוב ספיר ונדרשות ליצירת דרך מוצעת רחבה ברחוב ספיר,
17 שתוכל לכלול ציר רחב דיו למטרונית, לרבות כל רכיבי הרחוב הנלווים. תכנונו של מתחם זה תואם
18 את הוראות תוכנית המתאר הכוללנית שקבעה ייעוד של עירוב שימושים בחלק זה בצמידות למבנה
19 העירייה מדרום. מגרש 41 הוקצה קרוב למקור וביחס שווה בין שטחים בייעודים ציבוריים במצב נ
20 כנס לעומת המצב היוצא. על פי מסמכי התוכנית, מרבית המתחמים עומדים ברווחיות הנדרשת,
21 ומתחם 2 בעל רווחיות נמוכה מהתקן הרצוי. גם בהיתן הערכת כדאיותו הכלכלית של מתחם 2,
22 מצאה הוועדה את התוכנית ראויה לקידום ואישור, הן משום שב-4 מתחמים אחרים צפויה כדאיות
23 כלכלית איתנה והן משום שנוכח ייחודיות התוכנית והתכנון הייחודי השתכנעה הוועדה שהתוכנית
24 ישימה כלכלית וצפויה להתממש במלואה. יישום התוכנית במתחמים האחרים עשוי להביא לעליית
25 ערך הקרקע במתחם 2 ושיפור הכדאיות הכלכלית בו. מסקנת הוועדה נשענה גם על התחייבות רמ"י
26 לפיה במידה שיימצא לעת מימוש התוכנית שהמתחם אינו עומד ברף כדאיות כלכלית מינימלי, ניתן
27 יהיה להשתמש במתחם 41 כמתחם השלמה בכסף. דברים אלה נאמרו על ידי מתכנן המחוז בדיון ביום
28 22.11.23. ניתנה התחייבות לפיה עניין הסכמי זה יוסדר מחוץ להוראות התוכנית בהתאם למיתווה
29 שקבע המחוקק ולהוראות רמ"י. לטענת המשיבות, תוכניות אינן מסדירות נושאים המצויים במישור
30 הקנייני, אלא יש לפעול על פי סמכות רמ"י באמצעות מנגנון קנייני, ולא ניתן להתנות זאת במסגרת
31 הוראות תכנוניות הקבועות בתוכנית.

32
33 24. על פי חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מוסמכת הרשות ככל שבחינת הכדאיות
34 בשלב התכנון מעלה שההיתכנות הכלכלית אינה עומדת ברף המינימלי, להמליץ לייעד קרקע משלימה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

1 ליצירת כדאיות כלכלית, אך ההמלצה כפופה למדיניות מועצת מקרקעי ישראל, כך שהחלטה
2 הסופית אם להקצות או לייעד קרקע משלימה מסורה לרמ"י. לטענתן, ככל שלעת המימוש ימצא כי
3 נדרש תקציב משלים, יוכל היזם לפנות על בסיס בחינה עדכנית זו לרמ"י ולפעול להשלמת עסקה
4 כאמור. כלומר, קיים מנגנון חוקי סדור שנועד להתמודד עם מצבים בהם קיים קושי לממש תוכנית
5 בשל כדאיות כלכלית נמוכה. התחייבות רמ"י באשר למגרש 41 מוסיפה מסוימות למנגנון ומדייקת
6 אותו. אין בכך כדי ללמד שהרשות הממשלתית, המשיבה 4, היא רשות הנוגעת בדבר לצורך בירור
7 העתירה, שכן לא התבקש כל סעד כלפיה ולא נטען כלפיה דבר, ויש לדחות את העתירה נגדה על הסף.
8 בנסיבות אלה, כאשר לא ניתן לעגן בתוכנית הוראות קנייניות המתנות על סמכותה של מועצת מקרקעי
9 ישראל אך ניתנה התחייבות מפורשת של רמ"י והוגדר המקור התקציבי לכך, אין בסיס לטענת
10 העותרים שיש לקבוע תנאי לאישור התוכנית בהוראה קניינית המבטיחה כדאיות כלכלית של מתחם
11 .2

12
13 25. לטענת המשיבות, אין חובה בדין למנות מומחה בתחום כלשהו והדבר מצוי בשיקול דעת
14 מקצועי של הוועדה (סעיף 7 לחוק הותמ"ל). הוועדה לא מצאה לנכון למנות מומחה או יועץ הנדסי,
15 שכן המועד לבחינת היבטים הנדסיים יבשיל במועד מימוש התוכנית ולא קודם לכן. על כן בצדק קבעה
16 הוועדה שחוות הדעת ההנדסית אינה רלוונטית לאישור התוכנית, או לתיקוף חוות הדעת השמאית,
17 מבלי להידרש למהימנות ומסקנות חוות הדעת. הוועדה סברה שחוות הדעת אינה רלוונטית לשלב
18 התכנון משום שהמומחה מטעם העותרים הסתמך על הנחות יסוד תיאורטיות ונסיונו מפרויקטים
19 דומים, אך לא על ממצאים עובדתיים הנוגעים למיקום הפרויקט ותוואי השטח הספציפי, בהיעדר
20 בדיקות הנדסיות. כמו כן, מוסדות התכנון אינם שוקלים שיקולים הנדסיים בשלב עריכת תוכנית.
21 סעיפים 63 ו-69 לחוק התכנון והבנייה מפרטים מה יכלול בהוראות תוכנית, ודו"ח מנהל התכנון גיבש
22 המלצות לכתיבת תוכניות שיותירו גמישות לשלב הרישוי, כך שקביעת חומרים ספציפיים או פתרונות
23 הנדסיים ספציפיים ייקבעו בשלב הרישוי ואינם חלק מהתכנון המרחבי. על כן, בחינה הנדסית זרה
24 לשלב התכנון ושמורה לשלבים מתקדמים יותר ואינה רלוונטית לבחינת העלויות והכרעה בהן. מעל
25 לצורך, התייחסה הוועדה לנחות שבבסיס חוות הדעת ההנדסית, ומצאה על פי כלל המידע שבפניה
26 שעמדת שמאי התוכנית בדבר העלויות לבניית המרתפים היא סבירה ומספקת, וגבוהה ב-145%
27 מהמומלץ במחירון דקל. סכום זה גבוה יותר מהנתון הנקוב בדו"ח כלכלי של מתחמים צמודי-דופן
28 למתחם יוספטל.

29
30 26. לטענת המשיבות, נשמרה זכות הטיעון של העותרים. העותרים שטחו את טענותיהם בכתב
31 וגם בעל-פה, ולא פירטו איזה טענה תכנונית נמנע מהם לטעון במועד שמיעת ההתנגדות או הגשת
32 הטיעון המשלים. זכות הטיעון או חובת השימוע יכולה ללבוש צורות שונות, הן בכתב והן בעל-פה
33 (בג"צ 1038/09 מדינת ישראל נ' געאביץ [ניתן 11.8.09]).

34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 27. על כן, ביקשו המשיבות 1,2,4 לדחות את העתירה.
- 2
- 3 28. המשיבה 3 טענה היא מתנגדת לסעדים א' ו-ב', ומצטרפת לטענות המשיבות 1,2,4, אך
- 4 מסכימה לסעדים ג' ו-ד', דהיינו לקביעת פתרון משפטי וכלכלי שיבטיח ודאות גבוהה יותר של כדאיות
- 5 כלכלית, שישומו באמצעות רמ"י יהיה תנאי למתן היתר בנייה לפי תמ"ל 2039. לטענתה, היא רואה
- 6 חשיבות רבה בקידום מהיר של תוכנית פינוי-בינוי במתחם יוספטל, היא התוכנית נשוא העתירה, בין
- 7 היתר בשל החשש מהיווצרות מבנים מסוכנים נוספים במתחם. על כן, בכפוף לכך שהתוכנית לא
- 8 תוחזר לדיון בוועדה, יש לקבוע פתרון משפטי וכלכלי שיבטיח ודאות גבוהה יותר של כדאיות כלכלית
- 9 עבור העותרים באמצעות רמ"י שיזמה את התוכנית.
- 10
- 11 29. העותרים הגישו עיקרי טיעון על דרך ההפנייה לעתירה המחזיקה 48 עמודים. זאת, לאחר
- 12 שקראו ועיינו בתשובות המשיבות והגיעו למסקנה שאין צורך להוסיף דבר במסגרת עיקרי הטיעון.
- 13 מסתבר, שזו לא היתה כוונתם, אלא לטעון לראשונה במהלך הדיון טענות ואסמכתאות בתשובה לכתב
- 14 התשובה של המשיבות. אין ספק שהן רשאיות לעשות זאת על פי תקנה 14 לתקנות בתי המשפט
- 15 לעניינים מנהליים [סדרי דין], אך אין מדובר בדרך טיעון הוגנת. היה בידי העותרים להעלות את
- 16 הטענות החדשות והאסמכתאות במסגרת עיקרי טיעון על מנת לאפשר למשיבות להכין עצמן לדיון.
- 17 במסגרת זו טענו העותרים, שאם יש היבט הנדסי שעלולה להיות לו השלכה שתעקר את התוכנית מכל
- 18 תוכן מעשי הוא חייב להיות מבורר בשלב אישור התוכנית, ולא בוחנים את זה בשלב הרישוי. העותרים
- 19 טענו שהם מסתמכים על פסיקה, ואפשרתי להם להגיש רשימה בכתב של אסמכתאות, ומשהגישו את
- 20 הרשימה הסתבר שיש רק פסק דין אחד ברשימה שהוא מחייב או מנחה, דנ"מ 4753/19 עיריית
- 21 הרצליה נ' הותמ"ל (ניתן 6.5.21).
- 22
- 23 30. אני דוחה את טענת העותרים שנפסק בפסק דין עיריית הרצליה שאם יש היבט הנדסי שעלולה
- 24 להיות לו השלכה שתעקר את התוכנית מכל תוכן מעשי הוא חייב להיות מבורר בשלב אישור התוכנית
- 25 ולא בשלב הרישוי. אני מקבל את טענת המשיבות שפסק הדין עסק בסקר סיכונים, במסגרת תסקיר
- 26 השפעה על הסביבה, שהוא אחד המסמכים שיש להעמיד בפני מוסד התכנון כבר בשלב אישור
- 27 התוכנית, בניגוד לחוות דעת הנדסית שאינה אחד המסמכים הנדרשים על פי דין לאישור תוכנית.
- 28 כלומר, פסק הדין קבע את פסקו באופן ספציפי לגבי סקר סיכונים, ולא קבע שכל היבט הנדסי שעלולה
- 29 להיות לו השלכה שתעקר את התוכנית צריך להיות מבורר בשלב אישור התוכנית. יתר על כן, העובדות
- 30 באותו פסק דין שונות לחלוטין מבחינת התשתית העובדתית שעמדה בפני מוסד התכנון. בפסק הדין
- 31 עיריית הרצליה, היה מדובר באדמות של מפעל התעשייה הצבאית שנסגר 19 שנים לפני אישור
- 32 התוכנית, כאשר במשך כל השנים היה ברור וידוע שיש זיהום בקרקע ונעשו שוב ושוב סקרי סיכונים
- 33 ומסמכים לבחינת הזיהומים והדרך לטפל בהם. סקרים אלה אף נדונו בבית המשפט לאורך השנים.
- 34 כלומר, העובדות בדבר קיום סיכון משמעותי בקרקע היו התשתית העובדתית שעמדה בפני הותמ"ל,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 והשאלה היתה איך להתמודד עם נתונים בסיסיים אלה. שונים הדברים במקרה שבפניי. מלבד
2 העובדה שמדובר במקרקעין הקרובים לים, אין נתונים בדבר הקרקע ואפשרויות בניית מרתפים
3 בקרקע, ואף המומחה מטעם העותרים שלטענתם הוא המומחה הטוב ביותר בארץ לא ביסס את חוות
4 דעתו על נתונים של הקרקע הספציפית אלא על הנחות תיאורטיות ונסיונו בפרויקטים אחרים. יש
5 הבדל ניכר בין קרקע שידוע שיש בה זיהומים שב-19 השנים האחרונות לא הצליחו לדעת איך להתגבר
6 עליהם, לבין קרקע שלא נעשו בה בדיקות ומניחים לגביה כל מיני הנחות. בנסיבות אלה לא נמצא
7 מקור נורמטיבי לחיוב לערוך בדיקות הנדסיות ספציפיות ועל פיהן לקבל חוות דעת הנדסית מושכלת
8 ועל פיה להעריך את הכדאיות הכלכלית.
9
- 10 31. אני מקבל את טענת המשיבות, שלא ניתן לקבל את העתירה בדבר שינוי התוכנית באופן
11 העשוי לפגוע בבעלי הזכויות האחרות בתוכנית, שאינם העותרים, על פי תקנה 6 לתקנות בתי המשפט
12 לעניינים מנהליים [סדרי דין] המחייבת צירוף משיבים העלולים להיפגע מקבלת העתירה. אני דוחה
13 את טענת המשיבות שמדובר במעשה עשוי, שכן העתירה הוגשה בתוך המועד לפי תקנה 3, ולא הוכח
14 שמישהו הסתמך על התוכנית ונפגע מביטול אישור התוכנית.
15
- 16 32. אני מקבל את טענת המשיבות, שדי היה בשלב האישור בקבלת חוות דעת השמאי, על פי
17 עלויות הגבוהות יותר מתעריף דקל, לצורך בחינת הכדאיות הכלכלית של התוכנית. הוועדה אינה
18 חייבת להסתייע בשלב זה בחוות דעת מומחה הנדסי שיניח הנחות הנדסיות ללא בדיקה ספציפית, ודי
19 היה לה בקבלת חוות דעת שמאי על פי הנחות הנדסיות ללא בדיקה ספציפית, על פי תעריף דקל, תוך
20 ביצוע ההתאמות למאפייני הפרויקט בין היתר לעניין עלות בניית מרתפים בסמיכות לים ורמת הגמר
21 הנדרשת, אשר נבדקו ונמצאו עומדים במבחן המציאות. אמנם, הוועדה נכשלה באמירה שהעלויות
22 שלהן טען המומחה ההנדסי מטעם העותרת, בסטייה של כ- 350% מהעלויות הסבירות לבניית מרתף
23 רגיל הן עלויות חריגות באופן קיצוני "שאינן מאפיינות בהכרח את הבנייה הצפויה להתקיים במגרשי
24 התוכנית", והמילה "בהכרח" היתה מיותרת ואין לייחס לה אלא מטרה רטורית, אך אין לראות חוסר
25 סבירות בכך שהוועדה הסתמכה על עלויות גבוהות יותר של בניית מרתף אך לא גבוהות כמו שנטען
26 על ידי מומחה העותרת. כאמור, שתי ההערכות התבססו על ציפיות תיאורטיות ללא בדיקות
27 ספציפיות של המקרקעין, שאין מקומן לפני אישור התוכנית.
28
- 29 33. אני דוחה את טענת העותרים, כאילו תנאי לאישור תוכנית להתחדשות עירונית הוא ודאות
30 מעל לכל ספק לכדאיות כלכלית גבוהה. הדרישה לוודאות בכלל ולוודאות מעל לכל ספק היא מופרכת
31 על פניה. הוודאות הכלכלית מצויה רק במקרים קיצוניים שבהם הכספים משולמים מראש. אין
32 הערכה כלכלית שהיא ודאית, אלא כל הערכה מגלמת ציפיות והנחות שאפשר שיתממשו ואפשר שלא
33 יתממשו, וסיכויי התממשותם. הטענה כאילו תקן שמאי כלשהו קובע שדרושה ודאות או ודאות מעל



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 לכל ספק, שהיא כנראה ודאות הרבה יותר ודאית, אינה נכונה. שומה היא הערכה של ציפיות על פי
2 נתוני העבר. היא אף פעם לא ודאית.
3
- 4 34. בהנחה שהעותרים טענו לוודאות רק כאמצעי רטורי, וכוונתם היתה להערכה מבוססת של
5 הרווחיות הגבוהה, אני מקבל את טענת המשיבות, שלפיה כמו שנאמר במפורש גם בתקן 21, השיקול
6 הכלכלי כפוף לשיקולי התכנון ולא להיפך. מטרת התוכנית אינה ליצור רווח לזום או לדיירים. מטרת
7 התוכנית היא לתת מענה תכנוני לבעיות שונות ובהן במקרה הזה הזדקנות הבניינים והצורך בבניינים
8 מתאימים לדרישות התכנוניות והבטיחותיות הקיימות. אכן, מטרה זו לא תושג אם התוכנית לא
9 תהיה ניתנת למימוש למרות יופייה העז, והתוכנית תהיה ניתנת למימוש אם היא מייצרת רווח
10 שיאפשר את מימושה, אבל התכנון אינו כפוף לכדאיות הכלכלית אלא צריך להתחשב בכדאיות
11 הכלכלית. לא לחינם נאמר בתקן שבמקרה של חוסר כדאיות כלכלית יש לשקול אם לקדם את
12 התוכנית. לא לשקול אם לשנות את התוכנית כך שתהיה כדאית, אלא לשקול אם לקדם את התוכנית,
13 דהיינו שאם התוכנית עונה על הצרכים התכנוניים ולא כדאית, על מוסד התכנון לשקול אם לקדם
14 אותה במצב זה, או שלא לקדם כלל את התוכנית, כך שלא יהיה מענה לצרכים התכנוניים. זו סמכותו
15 של מוסד התכנון ועליו לשקול בעניין זה שיקולים מקצועיים, תכנוניים, על בסיס התחשבות בכדאיות
16 הכלכלית.
17
- 18 35. אני דוחה את טענת העותרים, כאילו נפל פגם כלשהו בחלוקת המקרקעין הכלולים בתחום
19 התוכנית לכמה מתחמי איחוד וחלוקה שאינם שווים בזכויות שבהם. אין בסיס לטענת העותרים
20 שלפיה חלוקה למתחמים תיעשה משיקולים שמאיים בלבד, כשיש הבדל בין מהות השווי שבין
21 המתחמים. החלוקה למתחמים תיעשה על פי שיקולים תכנוניים, כפי שנקבע בפסק הדין **בוחניק**,
22 והשוויון היחסי יחול בכל מתחם בפני עצמו, ולא בין המתחמים, כפי שנקבע בפסק הדין **אילנה תמיר**.
23 הנימוקים להחלטת הוועדה לחלוקה למתחמים פורטו בנספח העקרונות שהוגש לוועדה על ידי השמאי
24 ואומץ על ידה, ואין בסיס להתערבות בית המשפט לעניינים מנהליים בהחלטה מקצועית זו.
25
- 26 36. אני דוחה את טענת העותרים, כאילו היה על הוועדה לדרוש עדכון הכדאיות הכלכלית על פי
27 הנתונים החדשים העולים מעליית הריבית, מחסור בעובדי בניין, מחסור בחומרי בניין ומלחמת
28 חרבות ברזל. כאמור, ההערכה עוסקת בציפיות ועליה לקחת בחשבון את הצפוי במשק. עליית ריבית
29 היא אחד האירועים הצפויים במשק, ואם לא נלקחה בחשבון מלכתחילה, הרי זה פגם כבד בהערכת
30 הכדאיות הכלכלית. אין צורך בעדכון כאשר הסיכון מתממש, אם הסיכון נלקח בחשבון מלכתחילה.
31 אכן, מלחמת חרבות ברזל היא אירוע שבהיקפו כנראה לא היה צפוי. זאת, על רקע סבבים חוזרים
32 ונשנים של מלחמות ישראל ניהלה בהיקף קטן יותר מזה שנים, אשר בכל עת כללו הפסקה זמנית
33 של בנייה, קשיים בהשגת עובדים וקשיים בייבוא וייצור חומרי גלם. החלטתה של הוועדה שלפיה אין
34 לערוך את תחשיב הכדאיות הכלכלית על פי הנתונים הנכונים לעת משבר שיש תקווה לצאת ממנו



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

- 1 בתוך חודשים, כאשר מדובר בתוכנית שביצועה יתפרש על פני שנים, אינה בלתי סבירה. עריכת
2 התחשיב לפי נתוני המשבר, עשויה לעוות את תחשיב הכדאיות הכלכלית במקרה שמדינת ישראל תצא
3 מהמשבר, כפי שיצאה ממשברים קודמים. על כן אני דוחה את הטענה של העותרים שהיה על הוועדה
4 לעדכן את התחשיב הכלכלי.
5
6 37. אני מקבל את טענת העותרים, שמשקבע השמאי שמתחם 2 הוא מתחת לסף הכדאיות,
7 והוועדה הגיעה למסקנה שלא ניתן לאשר את המוצע לגבי מתחם 2 אלא כנגד התחייבות רמ"י להשלים
8 את הכדאיות הכלכלית מתוך מקורותיה, לא היה ניתן להסתפק בהתחייבות רמ"י שבניגוד לטענת
9 המשיבות אינה מסוימת כלל. אני דוחה את טענת המשיבות כפי שהשתקפה בהחלטה שבשלב זה
10 העלות הצפויה היא עלות ערבויות בלבד. הערבויות אינן מנותקות מהעסקה הכוללת, והדרך לביצוע
11 הפרויקט היא על ידי השגת מימון מגוף מממן שישא הן בערבויות בשלב זה והן בעלות התכנון והביצוע
12 והמכירה של הדירות הנוספות. החשבון שיערוך הגוף המממן אינו יכול להיערך על בסיס הבטחה
13 מעורפלת לפיה רמ"י תדון בבקשת היזם ותחליט לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל כיצד תשתתף
14 בהבאת המתחם לסף הכדאיות הכלכלית. היא לא הסכימה עדיין מהו סף הרווחיות הכלכלית, ומתי
15 תשלים את הדרוש להבאת היזם לרווחיות כלכלית, ועוד פרטים שאינם ידועים, ובהיעדר פרטים אלה
16 לא יהיה מימון לפרויקט, ובהיעדר מימון לא יהיה פרויקט, והתוכנית לא תמומש. זאת, כאשר
17 המשיבה 3 מבקשת לבצע את הפרויקט בדחיפות לטובת הציבור ולא להמתין עד אשר עליית הערך של
18 המתחמים האחרים מלבד מתחם 2 תביא לעליית הערך של מתחם 2 ואולי לסף הכדאיות הכלכלית
19 של הפרויקט.
20
21 38. אני דוחה את טענת המשיבות, שאין לדון כעת בהיבטים קנייניים הנוגעים לרמ"י. רמ"י היא
22 יוזמת התוכנית, והיא המשיבה 2, שהמשיבות לא טענו שאינה משיבה ראויה. גם אם נקבל את טענת
23 המשיבות, שהוראות התוכנית לא יכללו העברת מקרקעין או כספים מרמ"י ליזם של מתחם 2, אין
24 בכך כדי למנוע הסכם בין רמ"י לבין היזם והדיירים שיקבע באופן ספציפי איך תחושב השתתפותה
25 של רמ"י ומתי תינתן ופרטים נוספים הדרושים לצורך קבלת מימון לפרויקט, וזאת לפני שמחליטה
26 הוועדה שיש בתוכנית כדאיות כלכלית מספקת על מנת שניתן יהיה לאשרה. זאת, כאמור לאחר
27 שהוועדה כבר החליטה שיש צורך בהתאמת הכדאיות הכלכלית של מתחם 2 לצורך אישור התוכנית,
28 ולא החליטה את ההחלטה שהיה בידה להחליט, לפיה תקדם את אישור התוכנית למרות שאין
29 התאמה בין הכדאיות הכלכלית לבין התוכנית.
30
31 39. אני דוחה את הסעד המבוקש על ידי העותרים שבית המשפט יורה למנות מומחה הנדסי ביחס
32 לשיטות הבנייה ולאמצעים הנדרשים לבניית המבנים והעלויות העודפות. סמכותה של הוועדה למנות
33 מומחה לפי שיקוליה המקצועיים, ומשמצאתי את ההחלטה לא למנות מומחה בשלב זה סבירה, אין
34 מקום שאקבע שהחלטה שלא למנות אינה סבירה, ולהורות לה למנות. בוודאי שבית המשפט לא



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 24-02-618 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני :

- 1 יקבל את הסעד המבוקש על ידי העותרים להורות על תיקון מסמכי התוכנית בהתאם למסקנות
2 המומחה. בית המשפט אינו עורך את התוכנית, ואף אם היתה תשתית עובדתית אחרת בפני הוועדה,
3 לא היה בית המשפט מורה לתקן את מסמכי התוכנית, אלא לכל היותר מורה למוסד התכנון לשקול
4 את התשתית העובדתית החדשה שבפניו.
5
6 40. אני מקבל את טענת המשיבות, שלא היה על הוועדה לכלול את מגרש 41 בתחום מגרש 2.
7 השאלה אם לכלול את המגרש בתחום מתחם 2 או בתחום מתחם 6 היא שאלה תכנונית ומקצועית
8 שבית המשפט לעניינים מנהליים לא יתערב בה. אכן, לשאלה זו יש השלכה על כדאיות מתחם 2, אך
9 ככל שיודעת הוועדה להביא את מתחם 2 לסף הכדאיות הכלכלית ללא צירוף מגרש 41, אין מקום
10 להתערב בשיקול דעתה המקצועי של הוועדה להוצאת מגרש 41 ממתחם 2. אני דוחה את טענת
11 העותרים כאילו יש הפלייה בזכויות הניתנות למגרש 41 לעומת הזכויות הניתנות למגרשים אחרים.
12 על פי העולה מהנתונים שבפניי, מגרש 41 זוכה לעליית ערך ביחס סביר לעליית הערך של המגרשים
13 האחרים בין המצב הנכנס למצב היוצא. בנסיבות אלה, למרות הטענות הקשות על כך שרמ"י מממנת
14 את שכרו של המתכנן ואת שכרו של השמאי (שלמרות המימון אומר שמתחם 2 נמצא מתחת לסף
15 הכדאיות הכלכלית), לא מצאתי שיש הפלייה לטובת רמ"י בזכויות הניתנות למגרש 41 לעומת המצב
16 הנכנס.
17
18 41. על פי כל האמור לעיל, אני מקבל את העתירה באופן חלקי, כך שביצועה של התוכנית 2039
19 יעוכב, והדיון יוחזר לוועדה על מנת שתדון מחדש באישור התוכנית לגבי מתחם 2, בשים לב לקביעתה
20 שיש צורך בהשלמת הכדאיות הכלכלית של התוכנית לגבי מתחם זה, כך שהשלמת הכדאיות הכלכלית
21 של המתחם תפורט ותוסכם בין רמ"י לבעלי הזכויות והיזום, ולא בצורה של התחייבות בעל-פה של
22 המתכנן, קודם לאישור התוכנית לגבי מתחם 2. לאחר אישור התוכנית לגבי מתחם 2, ייפסק עיכוב
23 ביצועה של תוכנית 2039. בנסיבות העניין, עקב התוצאה החלקית, אין צו להוצאות.
24
25
26 ניתן היום, י"א אייר תשפ"ד, 19 מאי 2024, בהעדר הצדדים.
27

מנחם רניאל, שופט בכיר

- 28
29
30



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 618-02-24 אאורה מחדשים את ישראל בע"מ ואח' נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח'

תיק חיצוני:

1