

מדינת ישראל
מחוז חיפה
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה

בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד הזר מנצורי דוד

חברי הוועדה: אדר' בוריס דיקרמן

עו"ד חנה קציר

נציגת מתכנן המחוז: אדר' ענת שריד

העוררת: ד. שליט בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד רונן גפני, עו"ד אייל פאר

-נגד-

המשיבים: הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה

ע"י ב"כ עו"ד קרן גולדשמיט

ליאור אפט

בני איתן + 63 אח'

כתובת הנכס: רחל 42, חיפה

גוש וחלקה: 10764/23

החלטה

ערר זה הוגש על החלטת הוועדה המקומית לסרב לבקשה להיתר לפי תמ"א 38 בשכונת כרמליה שעל רכס הכרמל בחיפה.

הערר מעלה סוגיה החוזרת ונשנית בוועדה זו, הנוגעת לציפוף שכונת כרמליה באמצעות היתרים לפי תמ"א 38, והיכולת של התשתיות ושטחי הציבור לשאת בתוספת יחידות הדיור.

האם יש להתערב בהחלטה לסרב לתת היתרים לחיזוק מהנימוק שמומש סף הקיבולת של שטחי הציבור בשכונה? זו השאלה העומדת בפנינו.

הרקע

1. הערר עוסק בבקשה לחיזוק במסלול הריסה ברחוב רחל 42, בשכונת כרמליה בחיפה. הבקשה מציעה הריסה של מבנה קיים בן 3 קומות ו- 6 יח"ד, והקמה של מבנה חדש בן 6.5 קומות מגורים מעל קומת חניה הכוללת 14 יח"ד.

2. הבקשה הוגשה ע"י העוררת, יזמת הפרוייקט, בתאריך 23.5.2022, ונבחנה ע"פ מסמכי המדיניות לבחינת בקשות לחיזוק משנת 2020.
3. ע"פ המדיניות, המגרש מסווג במתחם ה' כרמל - שכונות הכרמל. באיזור זה, במקרה של מגרש עולה/שטוח, ובחלופה של תכנון קומת חניה שהיא כולה מתחת לפני הרחוב, מותרת תוספת של 2.5 קומות מעל המאוסר ותוספת שטח של 2.5 קומות מורחבות. המבנה מוצע ע"פ חלופה זו, והבקשה בכללותה תואמת למדיניות.
4. לאחר פירסום הבקשה, הוגשו לה התנגדויות ע"י תושבי הסביבה. בהתנגדויות עלו טענות בעניין גובה הבניין, מצוקת החניה באזור, מחסור בתשתיות ושטחי ציבור, תכנון הכניסה לחניון, ועוד. הצוות המקצועי המליץ לאשר את הבקשה מאחר שהיא תואמת את מדיניות הוועדה המקומית, תוך מתן מענה לטענות המתנגדים.
5. בהמלצת הצוות המקצועי, ניתן מענה לטענות בדבר מחסור בתשתיות ובשטחי ציבור בשכונה, כדלקמן:

"תשתיות ושטחי ציבור- האוכלוסייה הצפויה להתווסף בכרמליה (לאחר אבחנה ופילוח מדויק יותר של נתוני הבקשות להיתר) צפויה לקבל מענה מלא במוסדות הציבור הקיימים בשכונה ובגבולותיה, במהלך 2-3 השנים הקרובות. לאוכלוסייה נוספת שתתווסף בשנים הבאות לשכונה ניתן לתת מענה עבור מעונות יום, גני ילדים, ומוסדות ציבור נוספים באתר לבניין ציבורי פנוי בשטח של 3.2 דונם הנמצא בשכונת כרמליה ברחוב ויצ"ו בשכונה, ובמקרה של מחסור עתידי בבי"ס הרצל, ניתן לתת מענה בבי"ס דוד ילון. יצוין עוד, כי לאור פקיעתה של תמ"א 38, מקדמת העיריה בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תכנית להתחדשות עירונית ברמת המבנה הבודד ("תכנית להתחדשות בניינית"), שתחליף את תמ"א 38 ותאפשר ודאות תכנונית עבור כל הגורמים לעניין התחדשות המבנה הבודד. תכנית זו מחויבת לכלול, בין היתר, נספח קיבולות ומנגנון בקרה, שיבטיח שהמענה הפרוגרמתי הנדרש בפועל יותאם להיקף ההיתרים שניתן. התכנית אמורה להתאשר עד חודש מאי 2026 מועד בו תפקע תמ"א 38 בחיפה."

6. ועדת המשנה המקומית דנה בבקשה בתאריך 20.1.2025. הוועדה המקומית החליטה שלא לאמץ את המלצת הצוות המקצועי ודחתה את הבקשה. הנימוק המרכזי הוא **מחסור בתשתיות ציבוריות**. הוועדה המקומית סברה כי "מומש סף הקיבולת להעמסה על השכונה".

להלן נוסח ההחלטה:

"הבקשה נדונה והוצגה, הוחלט לדחות את הבקשה מהנימוקים הבאים:
טרם הוצגה פרוגרמה עדכנית שמציגה את הקיבולת הפוטנציאלית אפשרית בכרמליה, גם בהיבטי במוסדות החינוך.
בית ספר הרצל השכונתי הגיע לסף הקיבולת, בו הוגדל אגף נוסף בשל התמ"אות הקודמות באזור.
אין יכולת קיבולת לתשתיות, ולהגדלת שטחים ציבוריים פתוחים בסף הבית.
בנוסף הרמפה המוצעת אל מול החניונים של הסופר המרכזי השכונתי שתחלופת הרכבים בו אינטנסיבית הינה בעייתית.
הועדה סבורה שיש לרסן פרויקטים של תמ"א 38 בכרמליה, משום שמומש סף הקיבולת להעמסה על השכונה."

7. על החלטה זו הוגש הערר.

8. נעיר כי במהלך הדיון התברר שקומת החניון בולטת מעל מפלס רחוב אלכסנדר ינאי (המגרש גובל בשני רחובות). העוררת הסכימה לתקן את הבקשה ולהנמיך את תקרת החניון על מנת להתאימה למדיניות באופן מלא.

תמצית טענות הצדדים

טענות העוררת

9. העוררת טוענת שהוועדה המקומית אינה יכולה לדחות בקשה ולמנוע מדיירים (ומיזם) את זכותם הקניינית הבסיסית להשיא השקעתם, אך משום שיש לפי שיטתה (או ליתר דיוק לפי שיטת מי מחבריה) "לרסן פרויקטים של תמ"א 38 בכרמליה".

10. הדברים נכונים בעיקר כאשר הבקשה עומדת במסמכי המדיניות של הרשות המקומית וכאשר הגורמים המקצועיים קבעו כי בוצעה כבר "אבחנה ופילוח מדויק יותר של נתוני הבקשות להיתר" וכי האוכלוסיה העתידה להתווסף צפויה לקבל מענה מלא.

11. הוועדה קבעה באופן קטגורי ומבלי לנמק בנימוקים ענייניים, כי אין יכולת קיבולת לתשתיות ולהגדלת שטחים ציבוריים בסף הבית. ברם, הדבר נעשה בחוסר סמכות ובאופן שרירותי, מבלי שנימקה זאת בקריטריונים ברורים ובאמות מידה מקובלות. הוועדה המקומית לא הצביעה על שינוי נסיבות או נימוקים אחרים הנוגדים את הפילוח המדויק שנערך או את עמדת הגורמים המקצועיים.

12. בהיעדרם של נימוקים מפורטים המתבססים על קריטריונים המובאים לעיני הציבור, אין בידי הוועדה לקבל החלטה שרירותית הנוגדת את עמדת הגורמים המקצועיים ואת מסמך המדיניות.

13. מכיוון שהבקשה תואמת את המדיניות שקבעה הרשות המקומית ועברה בהצלחה את הבחינה המקצועית, יש לקבל את הערר ולאשר את הבקשה.

טענות הוועדה המקומית

14. הוועדה המקומית מסבירה כי היא מוסד תכנון עצמאי, הפועל מכוח הסמכות שהוענקה לו בדין. החלטותיה מתקבלות על יסוד הפעלת שיקול דעת עצמאי, כאשר חברי הוועדה אינם כפופים בהחלטתם לגורם כלשהו, אינם כבולים להמלצות הצוות המקצועי של הוועדה, ומחויבים להכריע בבקשה באופן עצמאי, תוך מתן הנמקה מספקת.

15. חברי הוועדה שהם נבחר ציבור, מייצגים אינטרסים שונים ורבים כאשר כל חבר ועדה מביא עימו גיוון והיבטים שונים לשולחן הדיונים בוועדה. המחוקק, לא בכדי, בחר לקבוע בחקיקה כי הוועדה המקומית תורכב מנבחר ציבור של התושבים במרחב המקומי בשילוב נציגי ממשלה המייצגים את עמדת השלטון המרכזי. המחוקק סבר כי דיון בפני הוועדה המקומית יוביל לקבלת החלטות מאוזנות שיתנו ביטוי למורכבות הנושאים המובאים לשולחן הוועדה, ויובילו לתוצר התכנוני הרצוי.

16. השיקולים התכנוניים שהוצגו ע"י הצוות המקצועי מהווים רק חלק ממכלול ההיבטים שעל חברי הוועדה המקומית לשקול. הוועדה המקומית בחרה לתת להיכרותה עם השטח ורחשי לבו של הציבור מקום נכבד במסגרת שיקוליה.

17. חשיבותה של תמ"א 38 נדונה לאורך השנים רבות בפסיקת וועדות הערר ובתי המשפט על ערכאותיהם השונות. לא אחת עמדו וועדות הערר על כך שאינטרסים רבים נסוגים מפני האינטרס לחיזוק המבנים ברחבי המדינה. ברם, הלכה היא שהיקף הזכויות מכוחה איננו מוחלט, ואיננו בבחינת זכות קנויה.

18. כך, סעיפים 21-22 להוראות תמ"א 38 עוסקים בשיקול דעתה של וועדה מקומית למתן היתר וכן בשמירת זכותה של ועדה מקומית לסרב ליתן היתר. על פי סעיף 21 לתמ"א יכולת העמידה של התשתיות הקיימות היא שיקול מרכזי אותו מצווה הוועדה לשקול. בסעיף 22 לתמ"א 38 נקבע בסמכותו של מוסד תכנון, על פי שיקול דעתו, לסרב לאשר בקשה להיתר בניה, בין היתר משיקולים תכנוניים ושיקולי כושר נשיאת תשתיות. שיקולים אלה כוללים בתוכם גם מבנים לצרכי ציבור, שיקולי תנועה וחניה, נפח בניה במגרש וכו'.

19. תוספת יחידת הדיור המוצעת במסגרת הבקשה דנן, כמו גם תוספת השטח המוצעת מכוח תמ"א 38 נשענת על אותה מערכת דרכים ותנועה. הדיירים הקיימים, כמו גם אלה שיתווספו אליהם ביחידות הדיור המבוקשות, עתידים להשתמש ולצרוך את אותן תשתיות עירוניות ואותם מבנים ציבוריים קיימים. לכן, לצד האינטרס הציבורי המובהק בחיזוק מבנה במסגרת פרויקט תמ"א 38, חובה על מוסד התכנון הדן בבקשה להיתר כאמור, לשקול גם אינטרסים ציבוריים נוספים, בהם זכות הציבור לאיכות חיים טובה, ויכולתה של הרשות העירונית לספק את צרכי הציבור הנדרשים בקשר עם תוספת ה בינוי המבוקשת.

20. הוועדה המקומית טוענת כי אין חולק כי בשעתו, במסגרת הליכי אישור מסמך המדיניות משנת 2020, ערכה הוועדה המקומית באמצעות הצוות המקצועי, בדיקה פרוגרמטית, אשר על פי ממצאיה ניתן היה לאשר באותה עת פרויקטים מכוח תמ"א 38, הכוללים תוספת יח"ד. התנאים והכללים פורטו במסמך המדיניות.

21. ברם, בחלוף השנים ולנוכח מימושים מוגברים, יש וחל שינוי בשטח. על כן, ובראי הכנת תכנית להתחדשות בניינית (אשר עתידה להחליף את תמ"א 38 בעתיד הקרוב), מתבצעת בימים אלו בדיקה פרוגרמטית מקיפה בשכונת כרמליה (לצד שכונות נוספות).

22. בנוסף, הוועדה מבהירה שמסמך המדיניות מנחה אך כל בקשה עודנה מחייבת בחינה פרטנית ובנסיבות המתאימות ניתן לסטות מהמדיניות.

טענות המשיבים

23. המשיבים כולם, פרט לליאור אפט תושב השכונה, בחרו שלא ליטול חלק בערר.

24. מר אפט תומך בהחלטת הוועדה המקומית. לטענתו, שכונת כרמליה ספגה תוספת משמעותית של יח"ד מאז אושרה תמ"א 38, מבלי שהתווסף מ"ר אחד לצרכי ציבור. לדבריו לא ניתן להמשיך ולהוסיף יח"ד בשכונה באמצעות בקשות לחיזוק בהתבסס על שטחי הציבור הקיימים, ונדרש לבצע תכנון כולל לשכונה כולה.

דיון והכרעה

25. החלטנו לקבל את הערר, ולאשר את הבקשה בהתאם להמלצת הצוות המקצועי.

26. אנו סבורים כי ההחלטה לפיה לא ניתן יותר להוציא היתרים לחיזוק בשכונת כרמליה בשל "מימוש קיבולת שטחי הציבור" איננה מבוססת, ועומדת בסתירה למסמכי המדיניות של הוועדה המקומית ולבדיקות מעודכנות שבוצעו על ידה בשכונה אך לאחרונה. לפיכך, החלטה זו אינה יכולה לעמוד.

27. נעמוד תחילה על עקרונות תמ"א 38 ומסמכי המדיניות, ולאחר מכן נתייחס לשכונת כרמליה ולבקשה שעומדת בפנינו.

א. על תמ"א 38 ושיקול דעת מוסדות התכנון

28. חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה במדינת ישראל הוא אינטרס ציבורי ראשון במעלה. בתי המשפט עמדו לא אחת על חשיבותה של תמ"א 38, המעודדת בעלי נכסים להגשים מטרה חשובה זו. ראה את הדברים שנאמרו בפסק הדין של בית המשפט העליון בע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' אברהם עודד (פורסם בנבו, 30.10.2016):

"על החשיבות הטמונה בהתגוננות מפני רעידות אדמה במדינת ישראל, ניתן ללמוד מדו"ח מיוחד שהגיש מבקר המדינה בנושא זה... בין המהלכים שננקטו על ידי הממשלה, בעקבות מסקנות וממצאי דו"ח המבקר משנת 2001, ניתן למנות את אישורה של תמ"א 38 בשנת 2005, שנועדה לעודד חיזוק של מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, וזאת בין היתר, על ידי הענקת תמריצים כלכליים ותכנוניים שונים (ראו, בהקשר זה, מיכה גדרון ואהרן נמדר תמ"א 38 36 (2012), להלן: גדרון ונמדר)..."

עינינו 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 שבבעלותם, 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 שבבעלות היזם, או לבניינים אחרים הדורשים חיזוק, ואשר מצויים במגרש; ניצול זכויות בניה בבנייני מגורים, לשם הוספת דירות חדשות; אפשרות לחרוג ממספר יחידות הדיור, מספר הקומות, ומקווי הבניין הקבועים בתכניות החלות על המגרש, ועוד (גדרון ונמדר, עמ' 63).

29. יחד עם זאת, תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית, אשר במסגרתה לא נערך תכנון לכל אחד מהמגרשים עליהם היא חלה. לפיכך הזכויות מכוח התמ"א אינן מוקנות, ולמוסדות התכנון מסור שיקול דעת רחב במסגרת החלטתן.

30. על היקף שיקול הדעת של הוועדה המקומית ניתן ללמוד מסעיפים 21 ו- 22 לתמ"א 38. סעיף 21 שכותרתו "שיקול דעת הוועדה המקומית למתן היתר", קובע כי ועדה מקומית רשאית להתיר תוספות בניה על פי האמור בתכנית, וזאת לאחר ששקלה שיקולים טכנוניים שונים:

"21. ועדה מקומית רשאית לתת היתר על פי תכנית זו לאחר ששקלה:

21.1 אילו תוספות בניה ושילוב ביניהן מתאימים לכל מבנה על פי תנאי הבניין, המקום והסביבה, בהתאם לעקרונות המנחים המוצגים בנספח מס' 1.

21.2 הונחה דעתה, בין השאר, לגבי פתרון חניה, תכנית לעיצוב המבנה ושיפוצו על פי סעיפים 17 ו-18 בהתאמה ולגבי יכולת העמידה של התשתיות הקיימות בתוספת הבניה המוצעת.

21.3 אם המבנה נמצא במרחק הקטן מ-300 מטר מקו החוף, תבחן השפעת תוספות בניה או הריסת מבנה והקמתו מחדש על הסביבה החופית.

21.4 אם המבנה נמצא באזור בעל אופי כפרי תבחן השפעת תוספת הבניה או הריסת מבנה והקמתו מחדש על המרקם הקיים ואופי הישוב.

סעיף 22 שכותרתו "שמירת זכות הוועדה המקומית לסרב לתת היתר", קובע כדלקמן:

" אין באמור בתכנית זו כדי לשלול מסמכותה של הוועדה המקומית לסרב לתת היתר לבניה הכרוך התוספת זכויות בניה על פי סעיפים 11-14א אם מצאה משיקולים טכנוניים, או אדריכליים, נופיים, כושר נשיאה של תשתיות, כי יש לסרב לבקשה להיתר או אם מצאה כי תוספת הבניה צריכה להיבחן במסגרת תכנית שתסדיר עניינים נוספים אלו לאור התוספת המבוקשת. הוועדה המקומית תפרט בכתב את הנימוקים לסירוב כאמור. ועדה מקומית רשאית לשקול, בין השאר, הוראות של תכנית כוללת לרבות תכנית כוללת שהוחלט להפקידה, או מסמכי מדיניות שהוכנו על ידה, במסגרת שיקוליה בבקשה להיתר לפי תכנית זו.."

31. בפרשת אופקים בית המשפט העליון עמד על השינויים שחלו בניסוח סעיף 22. בנוסחו הקודם, הסעיף דרש מהוועדה המקומית להראות "טעמים מיוחדים" על מנת לסרב לבקשה להיתר לפי התמ"א. בתיקון 3א לתמ"א משנת 2016, דרישה זו הושמטה. בית המשפט הבהיר כי תיקון זה מדגיש את שיקול הדעת הרחב המסור לוועדה המקומית בדונה בבקשה להיתר לפי תמ"א 38:

"בכך יצרו הוראות התמ"א איזון בין הרצון לקדם ביעילות את התכלית החשובה של חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, לבין הצורך שלא "לדרוס" אגב כך שיקולים תכנוניים חשובים אחרים. אציין לענין זה כי אני שותף להערתה של הנשיאה מ' נאור, בע"מ 7381/15 דורפברגר בע"מ נ' עודד [פורסם בנבו] (30.10.2016), לה הצטרף השופט ס' ג'ובראן, בה הסתייגה מעמדתו של השופט א' שהם שם, אשר גרס כי רק פגיעה "בעוצמה ניכרת" באינטרסים תכנוניים אחרים יכולה להצדיק סירוב למתן היתר לפי תמ"א 38 (שם, בפסקה 2 לפסק דינה של הנשיאה נאור)"

[ע"מ 846/20 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב נ' אופקים ב.י. רוטשילד 70 בע"מ (פורסם בנבו, 13.9.2020)].

דברים דומים נאמרו ע"י בית המשפט העליון בפרשת רוסו :

"הרחבת שיקול הדעת של הוועדה המקומית בתיקון 3/א באה לידי ביטוי בכך שעל מנת לסרב לבקשה להיתר אין עוד צורך להצביע על "חריגה בעוצמה ניכרת" הגורמת "לפגיעה בלתי סבירה ובלתי מידתית באינטרסים לגיטימיים אחרים, לרבות פגיעה בגורמים המתנגדים לבקשה להיתר" (עניין דורפברגר, בעמ' 21). עתה בבואה לבחון חלופות אחרות על הוועדה לבדוק האם עלה בידי המתנגדים להראות כי קיימת חלופה אשר מיטיבה את האיזון שבין האינטרסים השונים הצריכים לעניין, אך עודנה מאפשרת להוציא את הפרויקט אל הפועל. במידה והתשובה לכך חיובית, עליה לדחות את הבקשה לקבלת היתר."

[ע"מ 1752/18 ראובן רוסו ואחרים נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום (פורסם בנבו, 10.4.2019)].

ב. מסמכי המדיניות

32. במרוצת השנים מאז אישורה של תמ"א 38, ולנוכח הגידול בהיתרים שהוצאו מכוחה, ועדות מקומיות רבות מצאו שיש צורך לבחון את ההשלכות של יסום התכנית בראיה כוללת, בפרט בהיבט של השפעה על התשתיות ושטחי הציבור. הדבר נעשה בדרך של גיבוש מסמכי מדיניות ליישום תמ"א 38.

33. הוועדה המקומית חיפה אישרה לראשונה מסמך מדיניות בשנת 2016. בשנת 2020 הוועדה המקומית עידכנה את מדיניותה, ואישרה מסמך מדיניות חדש.

34. מסמך המדיניות משנת 2020 מבטא את עמדתה העדכנית של הוועדה המקומית ביחס לתכנון הראוי של פרויקטים לחיזוק באיזורים הוותיקים של העיר, וזאת בהתאמה למאפיינים היחודיים של כל איזור, ובהתחשב ביכולת שלו לשאת בהיקפי הבניה ובתוספת יחידות הדיור.

35. בדברי ההסבר למסמך המדיניות, נכתב כי טרם העידכון ביצעה הוועדה המקומית "בדיקות מקיפות שכללו סקירה וניתוח היקף הבקשות מכח תמ"א 38, בדיקה תחבורתית, בדיקה פרוגרמטית לנושא התשתיות הקיימות והעתידיות".

36. עוד נכתב, כי המסמך "מכוון ומבחין בין אזורים שונים בעיר בהתאם לתכנון הכוללני של העיר, ברמות העצמה שונות. מושם דגש על אבחנה בין אזורים המיועדים לפיתוח אינטנסיבי ובהם יתרונות תחבורתיים לבין אזורים מגורים שקטים ורחובות צרים, מתחמי שימור, אזורים בעלי ערכים מיוחדים ... האבחנה בין האזורים השונים, נעשית בכלים של עידוד ותגבור זכויות באזורים המתאימים לכך לעומת הקלה בדרישות באזורים בהם לא ניתן להעצים את הבניה, בהתאם ליכולת מימוש התמ"א במרבית אזורי העיר ובהתאמה ליכולת נשיאת התשתיות והסביבה הבנויה."

37. כאמור, תיקון 3א לתמ"א 38 הכיר במסמכי המדיניות כשיקול רלוונטי בעת בחינת בקשה לחיזוק, שיקול אשר בנסיבות המתאימות יכול להצדיק סירוב לתת היתר.

38. במספר החלטות שקיבלנו, עמדנו על חשיבותם של מסמכי המדיניות ועל היותם שיקול מרכזי בעת הפעלת שיקול הדעת בבקשה לחיזוק. קבענו כי במקרים בהם הבקשה תואמת את מסמכי המדיניות, אין עוד מקום לטענות "הכלליות" העוסקות בהשפעת הבניה על הסביבה כדוגמת נפח הבניה, גובה המבנה וכיו"ב, ואין מקום לטענות בנושאים בהם הבקשה עומדת במגבלות שנקבעו במדיניות.

ראו לדוגמה את דברינו בערר חי- 1123-11-21 בזלת ק.מ.ה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 12.5.2022):

"ועדת ערר זו דנה חדשות לבקרים בעררים של תושבים המתגוררים בסמיכות למקרקעין בהם מקודם פרויקט לחיזוק. לעיתים קרובות עולות טענות כנגד הגדלת הצפיפות, ההכבדה על התשתיות, גובה הבניין, נפח הבניה וכיו"ב. אלא שפרויקט לחיזוק מבנה ע"פ תמ"א 38 גורם, מעצם מהותו, לשינוי הכללים התכנוניים החלים על הקרקע במצב הרגיל. פרויקט

מסוג זה כרוך בהקלות שמטבע הדברים גורמות להכבדה על תושבי הסביבה.

מסמכי המדיניות, אשר גובשו ואושרו על סמך בדיקות שנערכו באזורים השונים של העיר, נועדו לתת מענה לקשיים אלה. המדיניות קובעת את הכללים לתכנון האורבני הנכון בכל איזור בהתאם למאפייניו וליכולת הנשיאה של התשתיות הציבוריות. לכן, במקרה שבו הבקשה עומדת בכללים שנקבעו במסמכי המדיניות, אין עוד מקום לטענות הכלליות כדוגמת: הצפיפות, היקפי הבניה, פתרון החניה וכיו"ב. "

וראו דברינו בערר חי/ 0824 / 1059 אביטל בלחסן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 11.11.2024):

"הוועדה המקומית חיפה אישרה מסמכי מדיניות לבחינת בקשות לחיזוק, שנועדו להתאים את הבניה למאפיינים היחודיים של אזורי המגורים הקיימים בעיר. המדיניות נקבעה על סמך בדיקות מקיפות שנערכו, והיא מציעה מגבלות ותנאים כדי להבטיח את השתלבות הפרויקט בסביבה הבנויה הקיימת וכדי להתאים את הבניה למגבלות וליכולת הנשיאה של שטחי הציבור, תוך שמירה מירבית על איכות החיים של התושבים המתגוררים בסביבה.

כאמור, הבקשה נערכה בהתאם למסמכי המדיניות והיא עומדת במגבלות שנקבעו בו. המבנה המוצע תואם למדיניות בשטחי הבניה, בגובה המבנה ובצפיפות - כל אלה הפרמטרים שמשפיעים על נראות המבנה ועל השפעתו על הסביבה.

לכן, אנו סבורים שאין עוד מקום לטענות בנוגע לנפח הבניה, גובהו של המבנה, מספר יחידות הדיור וכדו'. כאמור, הכללים בנושאים אלה נקבעו במסמכי המדיניות והבקשה שבפנינו מיישמת אותם כנדרש. על כן, אנו דוחים את טענות העורר בנושאים אלה. "

39. עם זאת, חשוב להבהיר כי מסמך המדיניות אינו "חזות הכל". ההלכה היא שמעמדו של המסמך הוא כשל הנחיה פנימית לרשות המינהלית, והוא אינו פוטר את מוסד התכנון מלקיים דיון פרטני "תוך מרווח האפשרויות הסטטוטוריות לשיקול דעת".

ראה: עע"מ 400/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו נ' ועדת ערר מחוזית - מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 25.5.2016). ראה גם: ערר (חי') 1307-11-18 א. כפיר אחזקות ובניו בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 16.5.2019).

40. מסמך המדיניות עצמו מכיר באפשרות לסטות מהכללים שנקבעו בו. בסעיף 4.14 למדיניות נכתב כי "במקרים מיוחדים ומנומקים, יהיה בסמכות הוועדה המקומית לאשר סטיה מכללי המדיניות".

41. לשלמות התמונה נציין כי ועדת ערר זו דנה בעררים בהם התבקשה סטיה מהמדיניות. במקרים פרטניים מיוחדים בהם נמצאה הצדקה לכך, מצאנו לנכון לאשר סטיה ממסמכי המדיניות.

כך, לדוגמה, בערר 1123-11-21 **בזלת ק.מ.ה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה** (פורסם בנבו, 12.5.2022) התרנו תוספת של 2 יח"ד בפרוייקט בשכונת קריית חיים. זאת, לאחר שהבאנו בחשבון את מיקום הפרוייקט, והשתכנענו באמצעות חוות דעת כלכלית שלא נסתרה ע"י הוועדה המקומית, כי הפחתת יחידות הדיור תסכל לחלוטין את הוצאת הפרוייקט אל הפועל.

דוגמה נוספת הוא ערר חי 1084-08-23 **התחדשות עירונית בן צבי 31 חיפה בע"מ** (פורסם בנבו, 11.1.2024), בו אישרנו סטיה במכפיל שטחי הבניה ללא שינוי ביתר הפרמטרים שנקבעו במדיניות. השתכנענו כי הפחתת שטחי הבניה עלולה לסכל לחלוטין את הפרוייקט ותוספת השטח נדרשת על מנת להעמיד פרוייקט שתואם בכללותו את מדיניות הוועדה המקומית.

ג. ישום תמ"א 38 בכרמליה - מתן היתרים לחיזוק בשכונה

42. שכונת כרמליה נבנתה על אחד מרכזיו המערביים של הר הכרמל. בתיה של השכונה החלו להיבנות בשנות ה-60 של המאה הקודמת. מדובר באחת משכונות המגורים המבוקשות בכרמל, שערכי הקרקע בה הם גבוהים. השכונה מהווה מוקד משיכה ליוזמות תמ"א 38, ופרוייקטים רבים לחיזוק מוגשים ברחובות השכונה.

43. ציפוף שכונת כרמליה באמצעות פרוייקטים לחיזוק על רקע טענות למחסור בתשתיות ובשטחי ציבור, היא סוגיה שמעסיקה את הוועדה המקומית מזה שנים ואף הובאה לפתחה של ועדת הערר בעבר.

44. הסוגיה עלתה לראשונה לדיון בשנת 2018, בעת שבה היתה בתוקף המדיניות משנת 2016. בתקופה זו הוועדה המקומית קיימה מספר דיונים בנושא הכנת תכנית לשכונת כרמליה מכוח סעיף 23 לתמ"א 38.

45. הוועדה המקומית ציינה בהחלטותיה כי הצורך בהכנת תכנית עלה **בשל ריבוי פרוייקטים ותוספת של יחידות דיור חדשות אשר הביאו לגל של תגובות ופניות מצד דיירים בשכונה**

למתן את תוספת יחידות הדיור וזאת עד להסדרת התשתיות הנדרשות לפיתוח האינטנסיבי ההולך וגובר בשכונה."

46. בדיון שהתקיים בתאריך **22.5.2018** הוועדה המקומית החליטה **לפרסם הודעה על הכנת תכנית לשכונת כרמליה** (וכן לחלקים משכונת שמבור ומתחם היינה), וזאת למשך 45 ימים לצורך מתן אפשרות להגשת התנגדויות.

47. בהחלטה נקבע שהתנאים למתן היתרי בניה יקבעו לאחר ובהתאם לתוצאות שמיעת ההתנגדויות, וכי **עד לפירסום ההודעה וקביעת התנאים לא יקודמו בקשות חדשות בתחום התכנית.** "בקשות חדשות" הוגדרו כבקשות שטרם קיבלו אישור חניה תקף מאגף לתכנון תנועה, דרכים ונוף. הוחלט כי בקשות שקיבלו אישור חניה, או בקשות שנמצאות בשלבים מתקדמים יותר, יקודמו בהתאמה למסמך המדיניות טרם העדכון.

48. בתאריך 3.7.2018 הוועדה המקומית קיבלה החלטה משלימה ביחס לתנאים בהם נדרשת בקשה תלויה ועומדת לעמוד לצורך החרגתה מהמגבלות בתקופת הכנת התכנית. נקבע כי ניתן יהיה לקדם כל בקשה להיתר שבמועד החלטת המליאה (22.5.2018) התקבל לגביה אישור חניה תקף / נפתח תיק בקשה להיתר / ניתן תיק מידע בתוקף וכן דווח על עסקת תמ"א 38 לרשויות המס.

49. חרף החלטות אלה, הליכי הפירסום בדבר הכנת התכנית לא קודמו, והוועדה המקומית לא קיבלה החלטה נוספת בעניין. היוזמה להכנת תכנית מפורטת לשכונת כרמליה נזנחה.

50. בתאריך 7.7.2020 הוועדה המקומית אישרה את מסמך המדיניות החדש לבחינת בקשות לחיזוק לפי תמ"א 38. עמדנו בהרחבה על עקרונות המסמך ועל חשיבותו בסעיפים 30-39 לעיל.

51. בסעיף 14.4(ג) למסמך המדיניות נכתב שהוא מבטל את החלטת הוועדה המקומית משנת 2018 אשר הקפאה בקשות חדשות בשכונת כרמליה:

"מסמך המדיניות לאחר אישורו מבטל את החלטות מליאת הוועדה המקומית משיבות מיום 22.5.18 ומיום 3.7.18, בהן הוחלט על הקפאת בקשות חדשות בשכונת כרמליה/שמבור, והנחיותיו יחולו גם על שכונת כרמליה/שמבור."

52. במסמך המדיניות, שכונת כרמליה כלולה **במתחם ה'- שכונות הכרמל**. המדיניות מגבילה את היקף התמריצים בשכונות אלה: תוספת הקומות ותוספת השטח הוגבלו ל-1.5 עד 2.5 קומות (תלוי אם תוכננה קומת חניה מתחת למפלס הרחוב). בנוסף, **המדיניות קבעה לראשונה מגבלה של צפיפות בשכונות הכרמל: "מספר יחידות הדיור המקסימלי יהיה שטח עיקרי מחולק ל- 85 מ"ר או מקסימום 15 יח"ד לדונם - הנמוך מביניהם"**.

53. בערר חי/ 1026/06/24 רד רוק מנטל צפון בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 14.10.24), עמדנו על המשמעות של מגבלת הצפיפות:

"במדיניות אכן נקבע כלל עקרוני שעל פיו מחשבים את מספר הדירות: השטח העיקרי בחלוקה לשטח דירה ממוצע מקובל. אלא שבצד כלל זה, במתחמים מסויימים נקבעה צפיפות מקסימלית המגבילה את מספר יח"ד המירבי לדונם...

המדיניות בעניין מספר יחידות הדיור נקבעה תוך הבחנה בין מתחמים שונים, בהתאם למאפיינים הייחודיים וליכולת הנשיאה של התשתיות ושטחי הציבור בכל מתחם, וזאת על סמך בדיקות מקיפות שנערכו בנושא זה.

כך, לדוגמה, בעוד שבמתחם ה' (בו נמצא המגרש) הצפיפות הוגבלה ל-15 יח"ד לדונם, במתחם ט' - הדר הכרמל, עיר תחתית, אזור עירוני מעורב נקבעה צפיפות של 18 יח"ד לדונם, ובמתחמים אחרים לא נקבעה מגבלת צפיפות כלל.

מכאן עולה שמגבלת הצפיפות כפי שנקבעה במסמכי המדיניות אינה קביעה סתמית, אלא הנחיה תכנונית מושכלת, המבוססת על נתונים ובדיקות שנערכו לצורך זה. לכן החלטת הוועדה המקומית כי אין לאשר צפיפות העולה על זו שנקבעה במדיניות - 15 יח"ד לדונם - היא החלטה נכונה ומוצדקת בעינינו..."

54. לאורך השנים, ועדת ערר זו דנה בפרוייקטים לחיזוק בשכונת כרמליה, שבהם עלו טענות להעדר היכולת של התשתיות ושטחי הציבור לשאת בתוספת יחידות הדיור. נזכיר כמה מההחלטות המרכזיות, החל מהתקופה שבה החליטה הוועדה המקומית להכין תכנית לשכונה ועד לאחרונה.

55. בעררים מאוחדים מס' חי/1019/1199, חי/1119/1217, חי/1219/1230, חי/0120/1001 פומרנץ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה ואח' (פורסם בנבו, 10.6.2020), נדונה

בקשה להיתר ברחוב בייליס 4, שאושרה בוועדה המקומית בשנת 2019, לאחר ההחלטה על הכנת התכנית לשכונת כרמליה, ובטרם אושרה מדיניות 2020.

56. ועדת הערר דחתה את טענת המתנגדים כי לא ניתן להוסיף יחידות דיור בשכונת כרמליה, לאחר שהשתכנעה שהוועדה המקומית ביצעה את מכלול הבחינות הנדרשות על מנת לוודא שמערך התשתיות הקיים יכול לשאת את תוספת יחידות הדיור הנובע מהבקשה, ולאחר שהוועדה המקומית הבהירה שהבקשה הוחרגה מלכתחילה מתחולת התכנית.

ועדת הערר ציינה בהחלטתה כי "הוועדה המקומית מכינה מסמך מדיניות חדש, שייתכן וישנה את "כללי המשחק" ויקבע עקרונות אחרים לאופן מימוש התמ"א בשכונת כרמליה, והוא זה שינחה את הוועדה המקומית ביחס לבקשות עתידיות שיונחו על שולחנה."

57. בערר חי/ 1015/02/20 אגמון את סקורפיו בע"מ נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 13.7.2020), נדונה בקשה לחיזוק ברחוב רות 19, אשר נדונה בוועדה המקומית בשלהי 2019. את הבקשה הזו החליטה הוועדה המקומית לדחות, מהנימוק של הקפאת בקשות להיתר בשכונת כרמליה מתוקף ההחלטה משנת 2018.

58. ועדת הערר קיבלה את הערר ואישרה את הבקשה ע"פ המלצת הצוות המקצועי. ועדת הערר הבהירה שההחלטה להקפיא היתרים לחיזוק בשל הכנת תכנית חדשה לפי סעיף 23 לתמ"א 38, כפופה להסדר הקבוע בסעיף 24 המחייב לנקוט הליכים מיוחדים של ידוע הציבור ושמיעת התנגדויות. הוועדה המקומית לא עמדה בתנאי סעיף 24, ולפיכך הוראות תמ"א 38 ממשיכות לחול.

ועדת הערר הוסיפה וקבעה כי על פי הנתונים שנמסרו על ידי הוועדה המקומית עצמה, גם מבחינת התשתיות אין מניעה לאשר בקשות מכוח תמ"א 38 בשכונת כרמליה.

59. בערר חי/ 1019/01/22 ליאור אפט נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה נדונה בקשה לחיזוק ברחוב לוטוס 21, אשר אושרה בוועדה המקומית בשנת 2021, לאחר אישורה של מדיניות 2020. ועדת הערר דחתה את הטענה שהוועדה המקומית מנועה מלהוציא היתרים בכרמליה ע"פ ההחלטה משנת 2018, וזאת לנוכח אישור מסמך המדיניות החל בשכונת כרמליה ובשל הוראת סעיף 14(ג) למסמך שצוטט לעיל. וכך קבענו:

"אנו מקבלים את טענת הוועדה המקומית כי ההחלטה משנת 2018, אשר לא השתכללה לידי קביעת תנאים לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבניה, קבעה למעשה מדיניות זמנית בשכונה. המדיניות הזמנית הוחלפה בסופו של דבר במסמך המדיניות החדש, אשר מבוסס, על פי האמור בו, על בדיקות מקיפות ובהן: בחינה וניתוח היקף הבקשות מכח תמ"א 38, בדיקות תחבורתיות ובדיקות פרוגרמטיות לנושא התשתיות הקיימות והעתידיות. שכונת כרמליה

נכללת במסמך במתחם ה' כרמל-שכונות הכרמל, ונקבעו בו הנחיות בנושאי מספר יחידות דיור, היקף זכויות הבניה, מספר הקומות, מרווחים ועוד. "

60. בעררים מאוחדים חי/ 0423 / 1029, חי/ 0423 / 1030 אורן כגן ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואח', נדונה בקשה לחיזוק ברחוב רחל 4 אשר אושרה ע"י הוועדה המקומית בשנת 2023.

61. במהלך בירור העררים, ובמענה לטענות בעניין מחסור בתשתיות ושטחי ציבור, הוועדה המקומית הודיעה כי לאחרונה ערכה עידכון לבדיקה הפרוגרמטית של שטחי הציבור בשכונת כרמליה שנערכה לפני אישור מדיניות 2020.

הוועדה המקומית הבהירה שבמסגרת הבדיקה הפרוגרמטית שנערכה בעת הכנת המדיניות, נסקרו ממצאי שטחי הציבור הקיימים מול הצרכים העתידיים הצפויים בשכונה. הגבלת הצפיפות כך שלא תעלה על 15 יח"ד לדונם, היא הצעה שעלתה בעקבות תוצאות הבדיקה הפרוגרמטית והיא אומצה במסמך המדיניות. הוועדה המקומית הציגה התייחסות מעודכנת לפרוגרמה לשטחי ציבור שנערכה בתאריך 12.6.2023 ע"י גב' רינת שלקמן מור, מנהלת בכירה ביחידה לתכנון שירותי ציבור בעיריית חיפה.

62. לאור חשיבות הדברים, נעמוד על ממצאי הבדיקה הפרוגרמטית ועל מסקנותיה:
הבדיקה התבססה על נתוני כל הבקשות להיתר שהוגשו החל משנת 2019, ולקחה בחשבון את כל יחידות הדיור הצפויות להתווסף בשכונה, תחת ההנחה שכל הבקשות יאושרו. להתייחסות צורפה טבלה ובה הנתונים של כל הבקשות משנת 2019, לרבות פירוט של סטטוס הבקשה ומספר יח"ד הכלול בה.

בהתבסס על נתונים אלה, הוסק כי מספר יחידות הדיור הצפויות להתווסף לשכונת כרמליה (אזור סטטיסטי 511) המונה כיום 2,200 יח"ד, הוא כ - 172 יח"ד¹, והאוכלוסייה שצפויה להתווסף לשכונה תהיה כ - 447 נפשות. גודל שנתון הצפוי עומד על תוספת של כ - 7 ילדים בכל שכבת גיל.

בשלב זה, הבדיקה סרקה את שטחי הציבור בשכונה, הן המוסדות הקיימים (לרבות מוסדות החינוך, מרפאות, מרכזים קהילתיים, תחנה לבריאות המשפחה ועוד) תוך בחינת היכולת שלהם להתרחב על מנת לתת מענה לגידול במספר התושבים, והן שטחי הקרקע הפנויים שניתן להקים עליהם מבני ציבור חדשים. הבחינה נערכה בהתבסס על המדריך להקצאת

¹ 180 יח"ד חדשות פחות 8 יח"ד בהיתרים שקיבלו תעודת גמר - הונחה הנחה שיחידות הדיור שאוכלסו מקבלות מענה במוסדות הציבור הקיימים ולכן לא נכללו בתחשיב תוספת יחידות הדיור הצפויה לשכונה

שטחים לצרכי ציבור משנת 2018 שהוציא מינהל התכנון. מסקנת הבדיקה הפרוגרמטית היא כדלקמן:

"לסיכום, האוכלוסייה הצפויה להתווסף בכרמליה (לאחר אבחנה ופילוח מדויק יותר של נתוני הבקשות להיתר) צפויה לקבל מענה מלא במוסדות הציבור הקיימים בשכונה ובגבולותיה, במהלך 2-3 השנים הקרובות. לאוכלוסייה נוספת שתתווסף בשנים הבאות לשכונה ניתן לתת מענה עבור מעונות יום, גני ילדים ומוסדות ציבור נוספים באתר לבניין ציבורי פנוי בשטח של 3.2 דונם הנמצא בשכונת כרמליה ברחוב ויצ"ו בשכונה, ובמקרה של מחסור עתידי בבי"ס הרצל, ניתן לתת מענה בבי"ס דוד ילון.

במסמך ההתייחסות צויין בנוסף כי:

"לאור פקיעתה של תמ"א 38, מקדמת העיריה בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תכנית להתחדשות עירונית ברמת המבנה הבודד ("תכנית להתחדשות בניינית"), שתחליף את תמ"א 38 ותאפשר ודאות תכנונית עבור כל הגורמים לעניין התחדשות המבנה הבודד. תכנית זו מחויבת לכלול, בין היתר, נספח קיבולות ומנגנון בקרה, שיבטיח שהמענה הפרוגרמטי הנדרש בפועל יותאם להיקף ההיתרים שניתן. התכנית אמורה להתאשר עד חודש מאי 2026, מועד בו תפקע תמ"א 38 בחיפה.

63. ועדת הערר עיינה בפרוגרמה והחליטה לדחות את הטענות בנושא מחסור בשטחי ציבור. בהחלטה נכתב כי "השתכנענו כי בשלב זה ישנו מענה מספק לגידול האוכלוסיה הצפוי וכי הנתונים נאספו בהליך פילוח מדויק של בקשות להיתר, שעמדו בפני עורכי הפרוגרמה. כל זאת ביחס לבקשות להיתר תלויות ועומדות וכן כאלה שכבר ניתן להן היתר בשנים האחרונות".

64. ועדת הערר הוסיפה וציינה כי "ככל שתמשיך הוועדה המקומית לאשר היתרי בנייה מעבר לאלו המופיעים בטבלה שצורפה לפרוגרמה העדכנית, הרי שיש להמשיך ולעדכן את נתוני הפרוגרמה מעת לעת ולהבטיח כי לא תהיה תוספת יחידות דיור מעבר לצפי וכי צרכי הציבור ימשיכו להיות תחת ביקורת ולספק את הצרכים כנדרש".

ד. התכנית להתחדשות בניינית

65. למען שלמות התמונה, נתייחס בקצרה לתכנית להתחדשות בניינית - תכנית 1213156-304, המקודמת בימים אלה ע"י עיריית חיפה והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

66. מדובר בתכנית כלל עירונית לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה, הכוללת הוראות לביצוע התחדשות ברמת הבניין הבודד. התכנית מיועדת להחליף את הוראות תמ"א 38 לאחר שתוקפה יסתיים.

67. בדברי ההסבר צויין שהתכנית חלה על כ-13,000 מבנים בתחום העיר, ומהווה תכנית מתאר מפורטת אשר תייצר ודאות תכנונית ביחס לאופן מימוש הבניה במבנים אלה, תותאם תכנונית למאפיינים ולערכים היחודיים באזורי העיר השונים ותביא לוודאות תכנונית וקיצור הליכי הרישוי.

68. התכנית הבניינית נדונה במליאת הוועדה המקומית בתאריך 18.2.2025, אשר המליצה לוועדה המחוזית להפקיד אותה. התכנית טרם הובאה לדיון בוועדה המחוזית.

69. במתכונתה העדכנית, התכנית מגדירה 10 מתחמי תכנון שונים, כשבכל מתחם נקבעו היקפי הבניה והוראות פרטניות עבור אזורים מיוחדים באותו מתחם.

70. לתכנית מצורף נספח קיבולות, אשר מציג את היעדים הכמותיים ואת תוספת יח"ד הצפויה בכל מתחם. יעדי המימוש מחולקים ל-3 מדרגים - תוספת יח"ד מיידית, תוספת יח"ד אפשרית בשלב ב' ותוספת יח"ד אפשרית בשלב ג'. הנספח קובע את התנאים הנדרשים למימוש כל אחד מהשלבים מבחינת פרוגרמה לשטחי ציבור, תנועה ותשתיות.

71. שכונת כרמליה נמצאת במתחם 8-כרמל בו היקפי הבניה המוצעים הם 185% אחוזי בניה, גובה בניין של 7 קומות וצפיפות של 15 יח"ד לדונם. זאת, בדומה לכללים שנקבעו במדיניות 2020.

72. בתוך מתחם הכרמל, מסווגת כרמליה בקטגוריה שהוגדרה כ: "שכונות מערביות - אזורים סטטיסטיים: 511 (כרמליה), 533 (רמת התשבי), 922 (אחוזה) וחלק מאזורים סטטיסטיים סמוכים המחוברים אליהם 524 (היינה), 512 (שמבור)."

ביחס לאזורים אלה נכתב כי "היתכנות תוספת הבינוי מבחינת תחבורה וקישוריות, היא מוגבלת. מדובר בשכונות "כלואות" הנשענות על ציר הרכס ללא מוצא נוסף מערבה, הכוללות רחובות שכונתיים צרים עם חניות לאורכם, שאפשרות הרחבתם מוגבלת והם עמוסים מאד כבר כיום. לאור זאת, נדרש לקבוע בנספח הקיבולות את פוטנציאל המימוש המקסימלי באזורים אלה ובאזורים הסמוכים אליהם, בהתייחס לשלבויות פיתוח והקמת התשתיות הנדרשות כדוג' ביצוע חיבורים נוספים לשכונות, הקמת נת"צ, שיפורים ושינויים בהסדרי התנועה שיאפשרו להכיל תוספת יח"ד מעבר לקיבולת המקסימלית שנקבעה."

73. עיון בנספח הקיבולות המעודכן לתאריך 14.7.2025, מגלה כי שכונת כרמליה ושמבור נבחנו יחד (אזורים סטטיסטיים 511+512), והוגדרו כתת מתחם 8.1. מספר יח"ד הקיימות ב-2 השכונות יחד נכון לשנת 2024 הוא 3,938 יח"ד.

74. נספח הקיבולות קובע כי בשלב המידי ניתן לממש במתחם זה תוספת של עד 638 יח"ד, וזאת ללא התניות פרוגרמטית למעט תיגבור תחבורה ציבורית ותכנון שביל אופניים².

ה. מן הכלל אל הפרט - לא היה מקום לדחות את הבקשה

75. מכלול הנתונים והשיקולים שפרטנו עד כה מביא אותנו למסקנה שהחלטת הוועדה המקומית לפיה לא ניתן להוציא היתרים לחיזוק בשכונת כרמליה בשל "מימוש קיבולת שטחי הציבור", היא החלטה שאיננה מבוססת ואינה יכולה לעמוד.

76. בראש ובראשונה עומדים מסמכי המדיניות שבתוקף, אשר מתווים את הכללים למימוש בקשות לחיזוק בעיר בכלל ובכרמליה בפרט.

77. מסמכים אלה נערכו מלכתחילה על יסוד בדיקות מקיפות, הכוללות ניתוח של היקף הבקשות הצפויות מכח תמ"א 38 ובדיקה פרוגרמטית ביחס לתשתיות הקיימות והעתידיות. תוצאותיהן של בדיקות אלה הן שהולידו את הכללים למימוש תמ"א 38, ועל בסיסן נקבע כי אין מניעה להוציא היתרים בשכונה בכפוף להגבלת הצפיפות כך שלא תעלה על 15 יח"ד לדונם.

78. נדגיש כי המדיניות אושרה לאחר שהחלטה על הכנת תכנית חדשה ועל הקפאת היתרים לא קודמה ע"י הוועדה המקומית, ולמעשה נזנחה. מכאן ברור שהמדיניות משקפת את עמדתה התכנונית של הוועדה המקומית כי בשכונה זו ניתן להוסיף יחידות דיור בהיתרים ע"פ תמ"א 38.

79. עוד נדגיש כי מסמך המדיניות הוא אחד המסמכים החשובים, אם לא החשוב ביותר, לצורך בחינה של בקשה לתמ"א 38 בעיר חיפה. מסמכי המדיניות פורסמו לציבור, והם נמסרים למבקשי ההיתר כבר בשלב המקדמי במסגרת תיקי המידע. המדיניות מוכרת היטב ליזמים ולעוסקים בתחום, והם מכלכלים את צעדיהם בהסתמך על האמור בה.

² מדרג המימוש הבא הוא תוספת של עוד 720 יח"ד, והתנאים למעבר לשלב זה הם: תוספת של 9 כיתות יסודי, 9 כיתות על יסודי, תגבור תחבורה ציבורית ומימוש שבילי אופניים. מדרג המימוש השלישי הוא תוספת של עד 1,681 יח"ד, והתנאים למעבר לשלב זה הם: תוספת של 22 כיתות יסודי, 2 כיתות על יסודי, מימוש מתע"ן רכס הכרמל, תגבור שירות תחבורה ציבורית ברכס הכרמל, צמצום תקן החניה בשכונת שמבור.

80. כך פעלה העוררת. היא החלה בהליכי הרישוי בשנת 2022, בהתבסס על המדיניות שנקבעה לאחר בחינת התשתיות בכרמליה, מדיניות שמאפשרת היתרים לפי תמ"א 38 במגבלות תכנוניות ובהן צפיפות מקסימלית של 15 יח"ד לדונם.

81. הוועדה המקומית אינה חולקת על כך שהבקשה תואמת את המדיניות, אולם טוענת כי מדובר במסמך מנחה המחייב בדיקה פרטנית, בדיקה אשר הובילה למסקנה כי במקרה זה נכון לסטות מהמדיניות.

82. איננו מקבלים את הטענה. לא סביר לראות בהחלטת הוועדה המקומית כהחלטה לסטות מהמדיניות במקרה מסוים, כתוצאה מהפעלת שיקול דעת פרטני.

83. ההנמקה לדחיית הבקשה אינה נעוצה בנסיבות מיוחדות של בקשה מסויימת, אלא בשכונה שלמה בת 2,200 יח"ד לערך אשר נכללה בצורה ברורה במדיניות כחלק ממתחם ה'- שכונות הכרמל, וחלים עליה כל הכללים שנקבעו במתחם זה. למותר לציין שהשכונה כלולה במפת האיזורים למימוש תמ"א 38 - נספח ב' למדיניות, ומסומנת בה כחלק בלתי נפרד משכונות הכרמל.

84. הסיבה שבגינה הבקשה נדחתה אינה קשורה למקרה הפרטני אלא למצבה של השכונה בכללותה. הוועדה המקומית סברה כי מומש סף קיבולת שטחי הציבור בכרמליה, וכי לא ניתן "להעמיס" עליה יחידות דיור נוספות. לא מדובר בסטיה נקודתית מהמדיניות כי אם בשינוי המדיניות בהתייחס לשכונה מרכזית בכרמל, שינוי אשר שולל את תמריצי הבניה מכח תמ"א 38.

85. שינוי כזה במדיניות, אשר שולל את תמריצי התמ"א באחת מהשכונות המרכזיות שבה מקודמים פרויקטים של תמ"א 38, אינו יכול להיעשות אגב דיון בבקשה פרטנית, לא כל שכן בבקשה שנערכה וקודמה בהתאם למסמכי מדיניות תקפים.

86. אנו מפנים בעניין זה להחלטותינו בעררים חי/ 0924 / 1082 סיטי טורס אחזקות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו 28.5.2025); חי 1035-06-24 א.ג. כוכב תמ"א 38 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 21.11.2024). העררים עסקו בהחלטות של הוועדה המקומית לסרב לבקשות לחיזוק בשכונת אחוזה בסביבת בית החולים כרמל, מהנימוק שקיים כשל תנועתי באיזור והתשתית התחבורתית אינה מאפשרת תוספת של יחידות דיור.

87. בהחלטות הנ"ל קבענו כי ככל שהוועדה המקומית מבקשת לשקול את הצורך בהגבלת יחידות הדיור באיזור בשינוי ממסמך המדיניות, עליה לפעול לקבלת החלטה ברורה ושקופה בהליכים המתאימים, **שתחול מעתה והלאה**, ולא אגב דיון בבקשה פרטנית שהוגשה בהתאם למדיניות התקפה. המלצנו לוועדה המקומית לעשות זאת במסגרת הדיונים בתכנית הבניינית, שבהם ניתן יהיה לשקול פירסום של תנאים ומגבלות להיתרי בניה, ככל שהדבר דרוש.

88. הוועדה המקומית טוענת שמאז אישור מסמך המדיניות חלו "מימושים מוגברים" של תמ"א 38, אשר הביאו למיצוי הקיבולת של שטחי הציבור באופן שאינו מאפשר כעת תוספת של יחידות דיור בשכונה. **אלא שהנתונים והבדיקות הפרוגרמטיות אינם תומכים במסקנה זו.**

89. כפי שצינו לעיל, עיריית חיפה ערכה בדיקה פרוגרמטית מעודכנת בתאריך 12.6.2023. במסגרת הבדיקה נלקחו בחשבון כל הבקשות לחיזוק שנקלטו בוועדה המקומית באותו המועד, והיא נערכה תחת ההנחה שכל יחידות הדיור יאושרו. בקשה זו, הכוללת תוספת של 14 יח"ד, נכללה בבדיקה ונתונה הובאו בחשבון.

90. תוצאות הבדיקה העלו כי כל יחידות הדיור שהתבקשו, כולל אלה שבפנינו, צפויות לקבל מענה במהלך השנים הקרובות במסגרת מוסדות הציבור הקיימים בשכונה. בנוסף, הדו"ח הצביע על פתרונות נוספים להגדלת שטחי הציבור עבור יחידות דיור עתידיות שיכול ויתווספו בשנים שלאחר מכן: ברחוב ויצ"ו קיים מגרש אב"צ פנוי בשטח של 3.2 דונם שניתן להקים בו מעונות וגני ילדים, בבית ספר דוד ילין קיים אגף שלם שאינו בשימוש וניתן להוסיף בו כיתות לימוד.

91. יש לציין שתוצאות הבדיקה הפרוגרמטית הובאו בפני הוועדה המקומית במסגרת המלצות הצוות המקצועי, ובהסתמך עליהן הומלץ לאשר את הבקשה. הבקשה קודמה מול גורמי המקצוע בהתבסס על אותה הבדיקה, ותחת ההבנה ששטחי הציבור הקיימים בשכונה יכולים לתת מענה עבור יחידות הדיור המוצעות.

92. זאת ועוד: לאחרונה נערכו בדיקות פרוגרמטיות מעודכנות, במסגרת הכנת התכנית הבניינית. על בסיס הבדיקות נערך **נספח קיבולות**, שתוצאותיו גם הן אינן מתיישבות עם החלטת הוועדה המקומית. בנספח נקבע שבשכונות כרמליה ושמבור יחד (שכונת שמבור קטנה יותר וע"פ הבדיקות מכילה כ-1,700 יח"ד) ניתן להוסיף עוד **638** יח"ד תחת שטחי הציבור הקיימים.

93. אם כן, אמירתה של הוועדה המקומית בדבר מיצוי קיבולת שטחי הציבור בשכונה והעדר היכולת להוסיף יחידות דיור היא אמירה מרחיקת לכת, אשר לא רק שאינה מגובה בנתונים, אלא עומדת בסתירה לבדיקות פרוגרמטיות מקצועיות שנעשו אך לאחרונה.

94. לאור האמור, החלטת הוועדה המקומית אינה יכולה לעמוד.

95. התוצאה היא שיש לאשר את הבקשה להיתר, התואמת את מדיניות הוועדה המקומית.

96. לפני סיום, נבקש להעיר מספר הערות.

97. כפי שציינו לעיל, שכונת כרמליה מהווה מוקד משיכה ליוזמות של תמ"א 38. אין חולק כי תמ"א 38 הביאה לתהליך של ציפוף השכונה הוותיקה, על כל המשתמע מכך, והדבר גורם להכבדה ולעומס על התשתיות והשירותים הציבוריים. חלק ניכר מההתנגדויות של תושבי השכונה מוקדש לנושאים אלה.

98. תמ"א 38 טומנת בחובה מחירים שהציבור נדרש לשלם עבור מימוש האינטרס של חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה. מחירים אלה נובעים מהיותה של התכנית כלי לביצוע התחדשות ברמה הבניינית בלבד, ללא התייחסות למרחב העירוני ומבלי לטפל בשטחי הציבור. חסרון זה הוא אחת הסיבות להחלטתה של המועצה הארצית לתכנון ובניה מתאריך 5.11.2029 לסיים את תוקפה של תמ"א 38.

99. בהחלטת המועצה הארצית ניתנה אפשרות לרשויות שמבקשות להמשיך לתת היתרים לחיזוק במתכונת דומה לתמ"א 38, להאריך את תוקף התכנית ולקדם במקביל תכנית כלל עירונית לחיזוק מבנים. למותר לציין שרשויות מקומיות רבות בחרו לסיים את תוקפה של תמ"א 38.

[עוד על החלטת המועצה הארצית ראה החלטותינו בעררים מאוחדים חי/0823/1083 חי/1093/0923 חיים בודן ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בנבו, 8.4.2024)]

100. **עיריית חיפה בחרה להאריך את תוקפה של תמ"א 38 חרף החסרונות הטמונים בה - חסרונות שבגינם יחתה את הבקשה שבפנינו - ולקדם תכנית בניינית לחיזוק שבה כללה את שכונת כרמליה.** הוועדה המקומית דנה בתכנית הבניינית והמליצה לוועדה המחוזית להפקיד אותה. במילים אחרות, חיפה הביעה את דעתה שהיא מבקשת להמשיך ולתת היתרים לחיזוק בשכונת כרמליה, חרף החסרונות הגלומים בכך, בכללים הדומים לאלה שנקבעו במדיניות (ובכפוף להתניות שבנספח הקיבולות).

101. לאור זאת, ובהתחשב בבדיקות הפרוגרמטיות ובנספח הקיבולות הנלווה לתכנית הבניינית, קשה להלום את ההחלטה שקיבלה הוועדה המקומית בבקשה זו, ממנה משתמעת המסקנה ההפוכה : כי יש להפסיק לאלתר לתת היתרים בשכונה.

102. הערה נוספת היא שמתן היתרים לחיזוק, אשר אפשרית ללא התניות בשלב זה, אין משמעותה שאין צורך לפעול להגדלת שטחי הציבור בשכונה. הדבר נדרש על מנת להיערך לתוספת יחידות הדיוור הצפויה בעתיד לבוא. הבדיקות הפרוגרמטיות הראו שקיימים פתרונות זמינים המאפשרים להוסיף שטחי ציבור בשכונה, בין בבניית מבנים חדשים במגרש ציבורי פנוי ובין בהגדלת מוסדות החינוך הקיימים. אנו מדגישים כי על הרשות המקומית מוטלת החובה לנקוט בצעדים הדרושים למימוש הפתרונות מוקדם ככל הניתן.

סיכום

103. אנו מקבלים את הערר, ומבטלים את החלטת הוועדה המקומית.
104. הבקשה תאושר בהתאם להחלטת הצוות המקצועי וע"פ התנאים המפורטים בה, ובכפוף להתאמת קומת החניון למדיניות כך שתהיה מתחת למפלס רחוב אלכסנדר ינאי.

ניתנה היום יש לציין תאריך עברי, ותאריך לועזי

הדר מנצורי דוד, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז חיפה

מיכל נחום
מזכירת ועדת ערר
מחוז חיפה