

לפני : מר דביר סגלוביץ, עו"ד (יו"ר)
גב' מימי פלג (אדריכלית)
מר ראים פלאח (נציג ציבור)
גב' שרון שחף, אדריכלית (נציגת מתכננת המחוז)

העוררת : א.ש. חישוב ובינוי נדל"ן

נגד

המשיבות : הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה

בשם העוררת : עו"ד ברק קינן

בשם המשיבה : עו"ד יונתן גור, עו"ד נעמה טל בן מאיר

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת המשיבה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה (להלן: "הוועדה המקומית"), מיום 30.12.2024, אשר דחתה את בקשת העוררת למתן היתר בנייה (היתר מס' 20190208/10), שהוגשה מכוח תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38), ביחס למקרקעין הידועים כחלקה 103 בגוש 8267 (להלן: "החלטת הוועדה המקומית" או "הבקשה להיתר").

הרקע לערר

2. במסגרת הבקשה להיתר נתבקש חיזוק מבנה קיים, אשר נבנה בהתאם להיתר מספר 6429 מיום 6.5.1962, הכולל ארבע קומות ובהן 12 יחידות דיור. הבקשה הוגשה במסלול "עיבוי", ולפיה נתבקשה תוספת של 2.5 קומות והרחבת הדירות הקיימות בשטח של 25 מ"ר לכל דירה. נוסף על כך, התבקשה הקלה לתוספת שטח עיקרי בשיעור של 6%, מכוח סעיף 147 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"),

- 1 ובהתאם להוראות תקנה 9(א) לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת
2 מתכנית), תשס"ב-2002.
3. 3 הבקשה להיתר הוגשה בשנת 2019, אך עקב אי־עמידה בתנאי סף, נקלטה
4 רק בשנת 2024 (סעיף 8 לכתב התשובה לערר). במהלך תקופה זו התקיים
5 בין הצדדים שיח, בין היתר בנוגע להיקף שטחי הבנייה המבוקשים מכוח
6 תמ"א 38. במקביל, גיבשה המשיבה מדיניות באשר להיקף שטחי הבנייה
7 הניתנים לאישור כתוספת לדירות קיימות מכוח תמ"א 38, לרבות
8 במסלול עיבוי. מדיניות זו, המכונה בפי הצדדים "מדיניות התמורות",
9 משקפת את התמורה הניתנת על ידי היזם לדיירים. לפיכך, ולצורך נוחות
10 הקריאה, תיקרא להלן: "מדיניות התמורות".
4. 11 מדיניות התמורות פורסמה על ידי המשיבה ביום 3.6.2019, ואין מחלוקת
12 בין הצדדים כי פרסומה נעשה לאחר הגשת הבקשה להיתר, בנוסחה
13 המקורי, ולאחר שהופק לעוררת תיק מידע, כדרישת חלק ב' לתקנות
14 התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016.
5. 15 בהתאם למדיניות התמורות, תוספת שטחי הבנייה שניתן לאשר לדירה
16 קיימת לא תעלה על 12 מ"ר לצורך מרחב מוגן, וכן 12 מ"ר נוספים לצורך
17 מרפסת מקורה.
6. 18 מדיניות זו הוחלה באופן גורף גם על בקשות להיתר שהוגשו לפני פרסום
19 מדיניות התמורות, וטרם שובצו לדיון או נדונו על ידי הוועדה המקומית.
7. 20 בשנת 2020 פורסם מסמך מדיניות נוסף, המצוי בשלבי הכנה, המכונה
21 "מסמך מדיניות לבחינת בקשות להיתרי בנייה למבני מגורים המוגשות
22 על פי תמ"א 38 – מהדורה 1, אוגוסט 2020" (נספח 3 לכתב הערר), שלא
23 כלל שינוי במדיניות התמורות בנושאים הרלוונטיים לענייננו.
8. 24 על רקע זה התבקשה העוררת לתקן את הבקשה להיתר. משהעוררת לא
25 נענתה לדרישות הצוות המקצועי בוועדה המקומית, שובצה הבקשה
26 להיתר לדיון ונדחתה.
9. 27 במסגרת החלטת הוועדה המקומית צוין כי הבקשה להיתר כוללת שטחי
28 בנייה בהיקף החורג ממדיניות התמורות, ללא הצדקה. נוסף על כך,
29 הוועדה המקומית הצביעה על ליקויים נוספים שלטענתה קיימים

- 1 בבקשה, ועל רקע זה הוחלט לדחותה במתכונתה המוצעת, אך לא באופן מוחלט.
- 2
- 3 10. למען נוחות הקריאה, יובא להלן נוסחה המלא של החלטת הוועדה המקומית:
- 4

"החלטות

מדובר בבקשה לתמ"א 38/1 לחיזוק מבנה קיים. הבקשה הוגשה לפני מועד פקיעת התמ"א בנתניה, ומשכך בהתאם היא חוסה בהוראות המעבר שקבעה המועצה הארצית.

חרף הערות הצוות המקצועי ודחיות של הגורמים שבדקו את הבקשה, התכנית לא תוקנה, ומשכך היא מובאת להחלטת הוועדה המקומית.

הבקשה כוללת תוספת שטחים לדירות התמורה וחריגה ממדיניות הוועדה, זאת ללא הצדקה תוך שהוגדלו הממ"דים מעבר לגודל המזערי שנקבע בתקנות ההתגוננות האזרחית.

הבקשה כוללת חצרות פרטיים בחזיתות המגרש בניגוד למדיניות הוועדה וההנחיות המרחביות.

הבקשה אינה כוללת סכמת חלחול.

חלק מהפריטים בבקשה (כגון חדר משאבות) אינם מחושבים במניין השטחים.

מוצעת חניה אחת בלבד שאינה תקנית על אף שמבוקש תוספת של 8 יחידות דיור חדשות והאמור נוגד את החוק, התקנות ומדיניות הוועדה. נציין, כי אין תכנון של חניון ציבורי בסביבה שניתן לגבות עבורו קרן חניה. כמו כן ביום ה-10.7.22 בוטל סעיף 158א3 לחוק ולכן אין מקור חוקי לחרוג ממספר מקומות חניה הנדרשות לפי התקן גם בפרויקטים מכוח תמ"א 38. לעניין זה ראה למשל ערר (דרום) 23-1058 אוראל ומורן לוי נגד ועדה מקומית אשדוד.

בתמ"א 38 חיזוק, הזכויות התב"עיות מתקזזות עם הזכויות התמ"איות. ולא ניתן לחרוג מהבינוי שקבעה

תמ"א 38 ולא ניתן לנייד / לחרוג מחצי הקומה העליונה,
קל וחומר מעבר ל- 6% הקלה כמותית.

לאור האמור, ונוכח ההערות המהותיות המפורטות לעיל,
תכנית זו אינה בשלה לדיון. יחד עם זאת, נוכח העובדה,
כי בקשה חדשה לא תוכל לחסות עוד תחת הוראות המעבר
לתכולת התמ"א, קיימות נסיבות חריגות לאפשר את
תיקון התכנית במסגרת בקשה זו, ולכן ממליצים לתת
למבקשים הזדמנות נוספת לתקן את התכנית כך שניתן
יהיה לדון בבקשה, וזאת עד חצי שנה ממועד החלטה זו.

ככל שהבקשה לא תתוקן ניתן יהיה לראות בהחלטה זו
כסירוב. במידה ותתוקן במועד, הועדה המקומית תשוב
ותדון בבקשה."

11. העוררת לא השלימה עם החלטה זו, ומכאן הערר. 1

טענות העוררת

12. לטענת העוררת, במועד קליטת הבקשה בשנת 2019 טרם גובשה מדיניות
התמורות, ועל כן אין להחילה בדיעבד, שכן היא מגבילה את שטחי
התמורה באופן בלתי סביר. עוד נטען כי הבקשה תואמת את הוראות
התמ"א והתקנות, לרבות הוספת ממ"דים תקינים, ואין מניעה לאשרה. 2
3
4
5
13. עוד נטען כי הוועדה המקומית דחתה את הבקשה, בין היתר, בשל היעדר
פתרון חניה תקני לשמונה יחידות דיור נוספות, בטענה שאין מקור חוקי
לסטות ממספר החניות הנדרש לאחר ביטול סעיף 158א3 לחוק התכנון
והבניה. ואולם, העוררת טוענת כי נוכח אילוצי המגרש ומיקומו, אין
אפשרות תכנונית סבירה להוסיף חניות בשטחו, וכי הוצעו מספר
פתרונות, לרבות תשלום לקרן חניה, שנדחו ללא הצגת חלופה. לטענתה,
אין מניעה חוקית לאשר את הבקשה להיתר אף ללא פתרון חניה, או
לאשרה בפתרון של הסדר חניה מחוץ למגרש. 6
7
8
9
10
11
12
13
14. בכל הנוגע לחצרות פרטיות בחזיתות המגרש, טוענת העוררת כי דרישת
הוועדה המקומית בעניין זה נסמכת על הנחיות מרחביות שטרם אושרו,
וכי בפועל ניתנו היתרים לפרויקטים אחרים בעיר הכוללים בנייה דומה. 14
15
16

15. 1 בכל הנוגע לסכמת החלחול הנדרשת, העוררת הסכימה להציגה. ביחס
2 לשטחים שלא נכללו בחישוב בבקשה להיתר, טוענת העוררת כי מדובר
3 בשטחי שירות במקלט קיים, שאינם חייבים בחישוב.

טענות הוועדה המקומית

16. 4 לגישת הוועדה המקומית, הבקשה להיתר כוללת תוספת שטחים העולה
5 על המותר לפי מדיניות התמורות. המדיניות אושרה והחלה לחול בטרם
6 נבחנה הבקשה לגופה, ולפיכך יש להחילה בנסיבות העניין. עוד נטען כי
7 אין יסוד לטענת העוררת שלפיה המדיניות אינה חלה על בקשות שהוגשו
8 טרם אישורה, שכן במועד קביעת המדיניות הבקשה טרם שובצה לדיון,
9 והחלתה נדרשת לשם אחידות ולשמירה על אינטרס הציבור.

17. 10 נוסף על כך, הוועדה המקומית סבורה כי הבקשה להיתר אינה מציעה
11 פתרון חניה בהתאם להוראות התקפות, ובפרט לאחר ביטול סעיף 158א3
12 לחוק התכנון והבנייה. לשיטתה, הבקשה להיתר נדרשת לכלול פתרון
13 חניה המציע מספר חניות מלא בהתאם לתקן עבור יחידות הדיור
14 המוצעות. עוד נטען כי אין מקור חוקי למתן פטור, מלא או חלקי, ממספר
15 החניות הנדרש, וכי ההצעות החלופיות שהוצגו אינן עומדות בדרישות,
16 ומיקומו של המגרש אינו מצדיק חריגה מהתקן.

18. 17 לצד זאת, הוועדה המקומית מציינת כי מתוך רצון לקדם את הפרויקט,
18 היא נכונה לבחון יחד עם העוררת פתרונות חניה הולמים. בכלל זה,
19 המשיבה מוכנה לשקול גם אפשרות לתשלום לקרן חניה, בכפוף להמצאת
20 דו"ח כלכלי מטעם העוררת שיבחן את כדאיות הפרויקט תוך שמירה על
21 מדיניות התמורה הנהוגה בוועדה.

19. 22 בכל הנוגע לחצרות פרטיות, עמדת הוועדה המקומית היא כי הבקשה
23 להיתר כוללת הקצאת חצרות המוגדרות כשטח פרטי, בניגוד להנחיות
24 המרחביות שפרסמה. לשיטתה, חריגה זו פוגעת באיכות המרחב, בנגישות
25 ובערכים סביבתיים ותכנוניים, ולפיכך אין לה הצדקה תכנונית.

20. 26 עוד נטען כי בחינת הבקשה העלתה קיומם של שטחים, בהם חדר משאבות
27 ומאגר מים, שלא נכללו בחישובי השטחים, בניגוד לדיון ולכללים

- 1 המחייבים חישוב מלא של כל שטח עיקרי ושירותי, למעט חריגים
2 מוגדרים.

דיון והכרעה

- 3 21. לאחר שעיינו בכתובים ושמענו את טענות הצדדים באופן סדור, הגענו
4 למסקנה כי דין הערר להתקבל, בכפוף להוראות שיפורטו להלן.

שטחי התמורות המירביים

- 5 22. שטחה של קומה טיפוסית מורחבת, דהיינו שטח הקומה הקיימת בתוספת
6 שיעור הזכויות המרבי שניתן להעניק מכוח תמ"א 38 במסלול עיבוי, עומד
7 על 291.19 מ"ר (209.07 מ"ר + 7.12 מ"ר + (25×3)).

- 8 [ניצוין כי חישוב השטחים נעשה על ידנו במעמד הדיון. לדרך החישוב
9 ואימות הנתונים – ראו עמודים 1–13 לפרוטוקול הדיון].

- 10 23. בהתאם לכך, הבקשה להיתר, במתכונתה המוצעת, חורגת משטחי הבנייה
11 המרביים שניתן לאשר מכוח תמ"א 38 במסלול עיבוי, כמפורט בטבלה
12 שלהלן:

שטח מבוקש	שטח מותר	קומות
252.24 מ"ר (לכל קומה)	291.19 מ"ר (לכל קומה)	4-1
300.60 מ"ר (לכל קומה)	291.19 מ"ר (לכל קומה)	6-5
199.38 מ"ר	145.59 מ"ר	7 (קומה חלקית)
	32.7 (+) מ"ר*	

* הקלה כמותית.

- 13 24. בהתאם לחישוב המוצג, קיימת בבקשה להיתר סטייה של 39.91 מ"ר
14 משטחי הבנייה המרביים שניתן לאשר מכוח תמ"א 38 במסלול עיבוי.

25. בכפוף לתיקון סטייה זו והתאמת שטחי הבנייה המוצעים להוראות תמ"א 38, סברנו כי ניתן לאשר את הבקשה, וזאת בחריגה ממדיניות התמורות. עמדתנו תפורט להלן.

26. במסגרת הדיון בבקשה להיתר ניתן דגש לנסיבותיו המיוחדות של המקרה. לעניין זה נפנה לדברים שנאמרו על ידי מהנדס העיר בעמ' 104 לפרוטוקול הדיון (פרוטוקול ישיבת ועדת משנה מס' 8 מיום 30.12.2024):

"הריסה ובנייה, לא מעשי פה. פינוי-בינוי אנחנו לא נצליח... אז יש פה 2 אפשרויות, או תמ"א חיזוק, או, שיפוץ חזיתות. המשמעות של לסרב לתמ"א חיזוק הזה, זה הלכה למעשה שיפוץ חזיתות. אני חושב שזה קצת קיצוני. אני אגיד יותר מזה, אנחנו לתמ"א חיזוק, עמדתנו על הנושא הזה ידועה. אני לא מחדש שום דבר. אנחנו חושבים שזה פתרון, פתרון נחות. אבל הוא עדיין יותר טוב מאפשר בלי פתרון בכלל או להסתפק בטייח צבע. ולכן, בנסיבות הספציפיות האלה, זה משהו שאנחנו יודעים לחיות איתו ויחד עם זאת כמו שאמרה אולה, שפירטה פה, הם מתקשים לעבוד לפי ההנחיות. אז אנחנו נותנים להם כאן הזדמנות שישה חודשים לתקן את כל הדברים פה, כלשונם. בלי סטיות. כלשונם..."

27. על רקע דברים אלה, ניתן להבין כי לא קיימת חלופה אפשרית אחרת לחיזוק ולמיגון המבנה, אלא באמצעות עיבוי המבנה הקיים. במצב דברים זה, אנו סבורים כי יש להבטיח ששיעור התמורות יאפשר את קידום המיזם מבחינה כלכלית, ויבטיח את הרווח המזערי הנדרש למימושו. ובמה דברים אמורים?

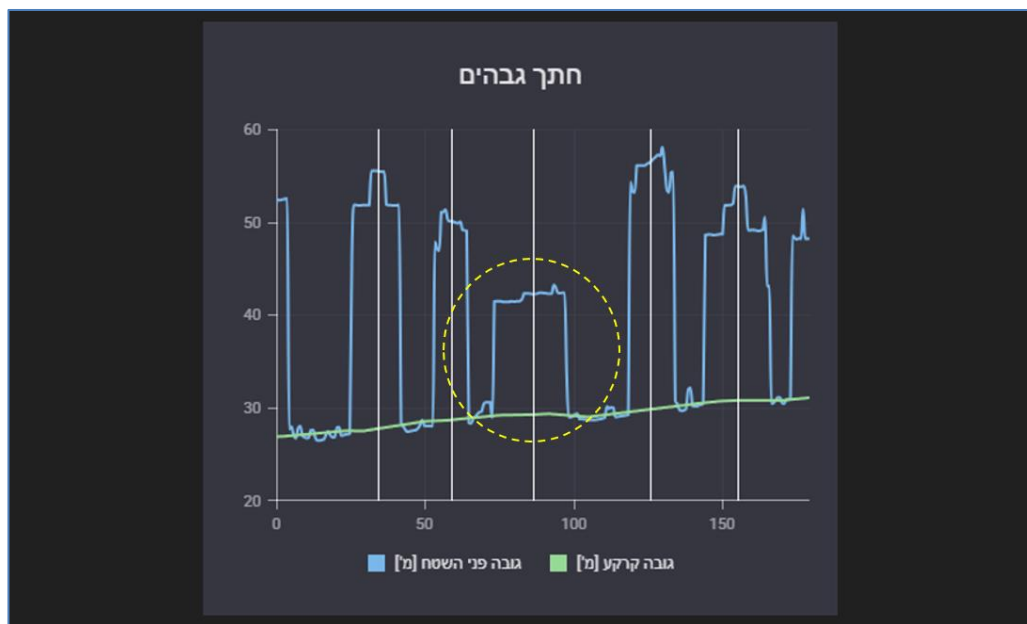
28. כידוע, בישראל, התחדשות עירונית מבוססת על "מודל המימון" (על מודל זה עמדנו בהרחבה בערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1034-06-24 גלובלינקס התחדשות עירונית נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (נבו 21.11.2024); וראו גם ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1078-12-24 בעלי הדירות ברחוב חפץ חיים 68 פ"ת נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (נבו 9.4.2025)).

29. בתמצית ייאמר כי בהתאם למודל זה, וביחס לנסיבות המקרה שלפנינו, היזם מממן מכיסו את הוצאות הבנייה, והדירות המתקבלות לידי

- משמשות למימון הוצאותיו ולרווחיו. מכאן, שאין להקל ראש במורכבות 1
 - הכרוכה בתיאום בין כלל הגורמים המעורבים : בעלי הזכויות במקרקעין, 2
 - הדיירים, היזם והוועדה המקומית. מחד גיסא, נדרשות תמורות נאותות 3
 - לשביעות רצונם של בעלי הזכויות והדיירים ; מאידך גיסא, נדרש אישור 4
 - הוועדה המקומית לתוספת הזכויות המבוקשת, ובלבד שזו תהיה סבירה, 5
 - מאוזנת, ותואמת את אופייה של השכונה והסביבה הקרובה ; ולצד כל 6
 - אלה, יש להבטיח רווחיות כלכלית מספקת לצורך מימוש המיזם, נוכח 7
 - העלויות הנלוות. כל זאת נדרש להתקיים בתקופה המאופיינת בחוסר 8
 - ודאות משמעותי במשק הישראלי, בין היתר עקב מגפת הקורונה, פרוץ 9
 - מבצע "חרבות ברזל", ולאחרונה מבצע "עם כלביא". 10
30. ממילא יובן כי הפחתת שיעור התמורות לדיירים בעסקה מגובשת 11
- משמעותה, במקרים רבים, סיכול העסקה, וכפועל יוצא – סיכול 12
- הפרויקט. 13
31. ואכן, מורכבות זו, כשלעצמה, אינה מובילה למסקנה כי אישור התמורות 14
- בהיקפן המרבי המותר הוא צעד נכון מבחינה תכנונית בכל המצבים. 15
- במובן זה, איננו סבורים כי מדיניות הוועדה המקומית היא בלתי סבירה. 16
32. עם זאת, בנסיבות המקרה דנן קיימים שיקולים שלא נבחנו על ידי 17
- הוועדה המקומית בהחלטתה. 18
33. ראש וראשון לשיקולים אלה הוא השיקול בדבר סיכול הפרויקט. כפי 19
- שציין מהנדס העיר במסגרת הדיון בבקשה להיתר, בהיעדר חלופה אחרת, 20
- יש לשאוף לקידום הפרויקט במתכונת של עיבוי ולהבטיח את ביצועו, ככל 21
- שהדבר אפשרי מבחינה תכנונית. שיקול זה, לטעמנו, מוביל למסקנה כי 22
- בנסיבות המיוחדות אין מניעה לאפשר שיעור תמורות מרבי, כפי שתמ"א 23
- 38 מאפשרת. 24
34. זאת במיוחד לנוכח העובדה כי לבקשה להיתר לא הוגשו התנגדויות, 25
- ולגישתנו המקצועית הבינוי המוצע משתלב בסביבה הקיימת ואינו חריג 26
- לה. בשים לב לכך, יש ליתן משקל לכך שהבקשה להיתר קודמה טרם 27
- פרסום מדיניות התמורות, ובהיעדר התנגדויות ניתן להניח כי מדובר 28
- בפרויקט שהתגבש לפי שיעור תמורות מרבי. 29

35. 1 צמצום התמורות והתאמתן למדיניות התמורות עלול להעמיד את
2 הפרויקט בסיכון משמעותי, שכן משמעות הדבר היא הפחתת התמורות
3 לדיירים. איננו סבורים כי קיימת הצדקה להעצמת סיכון זה, אף אם
4 דו"ח כלכלי היה מצביע, לכאורה, על רווחיות מזערית גם בשיעור תמורות
5 נמוך מזה שהתבקש. בהקשר זה נבהיר כי עמדתנו המקצועית היא
6 שהבנייה המוצעת אינה מהווה חריגה לסביבתה הקרובה ומשתלבת בה
7 באופן טבעי, גם כאשר התמורות מוצעות בשיעור המרבי המותר. משכך,
8 אין הצדקה מהותית להפחתת שיעור התמורות בהקשר התכנוני,
9 והמשיבה לא הצביעה על צורך שכזה, אף לא לכאורה.

36. 10 בהקשר זה חשוב להבהיר כי הבניין מושא הערר נמוך באופן ניכר ביחס
11 לסביבתו הקרובה, באזור הנתון ממילא לתהליכי ציפוף עירוני. בנסיבות
12 אלו, העצמת הבנייה כמבוקש בבקשה להיתר צפויה ליצור תמהיל בינוי
13 אחיד, ובכך לשפר את חזות הרחוב. לעניין זה ראו תרשים חתך גבהים
14 שהופק באמצעות מערכת Simplex 3D (הבניין מושא הערר מודגש בצהוב):



37. 15 נוסף על כך, וכפי שיפורט בהמשך, במהלך הדיון הוסכם בין הצדדים כי
16 נוכח אופי המגרש, לא ניתן למקם בו פתרון חניה, אף לא באמצעות פתרון
17 חניה "רובוטי". נתון זה משליך על האפשרות לתכנן דירות איכותיות,
18 ומשפיע על ערך הדירות החדשות ועל כדאיות הפרויקט בכללותו.

38. לצד כל אלה, יש להתייחס גם לתכליתה המרכזית של תמ"א 38 – הפחתת הסיכון מפני רעידות אדמה בישראל באמצעות חיזוק מבנים שנבנו שלא בהתאם לתקן המחייב לעמידות ברעידות אדמה (עע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' עודד (נבו 30.10.2016)). אין צורך להכביר מילים על חשיבות ההיערכות לרעידות אדמה במדינת ישראל. בדו"ח מיוחד של מבקר המדינה בעניין זה צוין כי "מרבית המומחים לרעידות אדמה סבורים כי התרחשותו של אסון רעידות אדמה בישראל, שעלול לגבות אלפי קורבנות בנפש ולגרום נזקים ניכרים לרכוש ולמבנים, היא כמעט ודאית, וכי רעידת אדמה כזאת בוא תבוא, במוקדם או במאוחר" (דו"ח מיוחד של מבקר המדינה בנושא עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה – תמונת מצב (23.3.2011), עמוד 5; ההדגשה אינה במקור).
39. אינטרס לאומי חשוב נוסף המקודם באמצעות תמ"א 38 הוא שיפור המיגון במבנים קיימים. אינטרס זה בולט בענייננו במלוא עוצמתו. התמריצים שמעניקה תמ"א 38 לשם השגת יעדיה מובילים לשיפור באיכות חייהם של בעלי הדירות בבניינים המחוזקים, שכן ההרחבה כוללת לרוב ממ"ד, המשפר את ביטחונם האישי של הדיירים. בעת בחינת הבקשה להיתר, על רקע מציאות ביטחונית הכוללת את אירועי מבצע "חרבות ברזל" ומבצע "עם כלביא" – מציאות של מלחמה ממושכת ורב-זירתית, שבמהלכה שוגרו טילים בליסטיים לעבר מדינת ישראל, אין ולא יכול להיות חולק על החשיבות המיוחדת של מיגון המבנה (ראו: ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1069-11-24 רבקה פרידמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (נבו 2.2.2025); ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1009-05-25 חברת פליגמן את לנדא בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (נבו 6.7.2025)).
40. במציאות הביטחונית הנוכחית, אין ולא יכול להיות חולק על חשיבותו העליונה של מיגון המבנה, כחלק בלתי נפרד מהגנה על חיי אדם והבטחת חוסנו של העורף האזרחי.
41. שיקולים אלה לא נבחנו על ידי הוועדה המקומית, ולא נשקלה כלל אפשרות לחריגה ממדיניות התמורות, כפי שלדעתנו היה מתבקש בנסיבות העניין.

42. 1 בהקשר זה מקובלת התפיסה כי כאשר מוענקת לרשות מינהלית סמכות,
2 חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה.
3 המשמעות המעשית של חובה זו היא שעל הרשות לשקול את הצורך
4 בהפעלת הסמכות, ואסור לה לקבוע מראש עמדה נוקשה באשר לאופן
5 הפעלתה בעתיד, באופן שיפטור אותה מבחינה מחודשת של העניין. שיקול
6 הדעת הנתון לרשות המינהלית מחייב אותה לבחון לגופן בקשות להקלות
7 או לחריגה משורת הדין, ולא לדחותן על בסיס עמדה עקרונית של סירוב
8 לחריגים. לפיכך, גם אם ככלל מחויבת הרשות לפעול בהתאם להנחיותיה
9 הפנימיות, עליה לסטות מהן במקרים שבהם אופיו המיוחד של העניין
10 מצדיק זאת (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, 201-255 (2010)).

43. 11 בהקשר זה נקבע כי אל לרשות לדחות בקשה המונחת לפניה בהסתמכה
12 על מדיניות הכללית ועל ההנחיות הכלליות שקבעה לעצמה – ועל אלה
13 בלבד. על הרשות לבחון כל בקשה לגופה, להתייחס לנסיבותיה
14 המיוחדות, ולשקול אם יש בהן הצדקה לסטות מהמדיניות שקבעה, תוך
15 התחשבות במדיניות הכללית. מדיניות כללית אינה יכולה לפטור את
16 הרשות מבחינה עצמאית ועניינית של המקרה הקונקרטי המובא לפניה
17 (בג"ץ 4382/98 ד"ר וילמה גבאי נ' שר הבריאות – יהושע מצא, נב(3)
18 418 (1998)).

44. 19 על כל פנים, לאחר שבחנו את הבקשה להיתר, את הבינוי המוצע ואת
20 השפעתו על הסביבה הקרובה, הגענו למסקנה כי בנסיבות העניין יש
21 הצדקה לחרוג ממדיניות התמורות ולאפשר תוספת שטחי בנייה בשיעור
22 המרבי המותר, כמפורט בטבלה שלעיל – וכך אנו קובעים.

23 [לעניין הפעלת ביקורת מצד ועדת הערר בדרך של 'בחינה מחדש' ראו
24 למשל עע"מ 2131/12 רוני טל [טוקוול] נ' ועדת ערר המחוזית ת"א
25 (נבו 16.1.2013)].

פתרון החניה המוצע

45. 26 בשנת 2022 בוטל סעיף 158א3 לחוק התכנון והבנייה. מאחר שהצדדים
27 חלוקים בשאלה אם ביטולו משליך על סמכות הוועדה המקומית להפחית
28 מתקן החניה הנדרש, נביא את נוסחו המקורי של הסעיף, כלהלן:

158א3. (א) לא יתנה מוסד תכנון היתר לביצוע עבודה ברכוש המשותף, לפי תכנית החיזוק, בהתקנת מקומות חניה נוספים במספר הנדרש לפי דין בתחום הנכס נושא ההיתר, אולם או חלקם, אם מצא כי לא ניתן להתקינם בתחום הנכס.

(ב) (1) מוסד תכנון רשאי לחייב מבקש היתר כאמור בסעיף קטן (א) להשתתף בהתקנתם של מקומות החניה הנוספים בחניון ציבורי באזור הנכס נושא ההיתר, בסכום שיקבע שמאי מטעם מוסד התכנון;

(2) הסכומים שיתקבלו במוסד תכנון לפי הוראות סעיף זה יופקדו בחשבון נפרד של מוסד התכנון וישמשו אך ורק למטרה לשמה נועדו; לא הותקנו מקומות החניה בחניון הציבורי כאמור בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר, יוחזרו הסכומים האמורים למבקש ההיתר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

(ג) בסעיף זה –

"עבודה ברכוש המשותף" ו"תכנית החיזוק" – כמשמעותם בחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008;

"הפרשי הצמדה וריבית" – כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961.

1 46. הוראות אלה יש לקרוא בצוותא עם הוראות סעיף 17 לתמ"א 38, שנוסחו
2 הוא כלהלן:

17. חניה תנאי להיתר לתוספות בניה על פי האמור בסעיפים 11 – 14 יהיה הצגת פתרון חניה לשביעות רצונו של מהנדס הועדה המקומית. פתרון החניה ייקח בחשבון את תוספת מקומות החניה הנדרשים על פי דין עקב תוספת הבניה

והשלמת מקומות החניה אם נגרעו כתוצאה מתוספת הבניה.

אם לא ניתן להסדיר את מספר מקומות החניה הנדרשים על פי דין במגרש, תהא הועדה המקומית רשאית להתיר הסדרת מקומות חניה מחוץ לשטח המגרש, אם נוכחה כי התקנת מקומות חניה בתוך המגרש אינה אפשרית מסיבות תכנוניות, אדריכליות ואחרות.

הועדה המקומית תהא רשאית להתנות מתן ההיתר בהשתתפות הנהנים מההיתר בהסדרתם של מקומות חניה במקומות שיותקנו לשם כך בשכונה במרחק סביר, כמפורט בתוספת לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983.

1 47. הוראה משלימה קבועה בסעיף 21.1 לתמ"א 38, שנוסחו הוא כלהלן:

שיקול דעת
הועדה
המקומית
למתן היתר

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

21.1. 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.

2 48. בפסק הדין בעע"מ 846/20 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה - מחוז תל אביב נ' אופקים ב.י. רוטשילד 70 בע"מ (נבו 13.9.2020) (להלן: "עניין אופקים"), התייחס בית המשפט העליון לשאלת היחס בין סעיף 158א(3) בנוסחו דאז לבין הסמכות הכללית להפחתת תקן החניה לפי הוראות תמ"א 38. נקבע כי תמ"א 38 העניקה לוועדה המקומית שיקול דעת לשקול אפשרות למתן מענה לחניה הנדרשת מחוץ לגבולות המגרש, ככל שהתקנת מקומות החניה כנדרש לפי התקן בגבולות המגרש "אינה אפשרית". במסגרת זו נקבע כי סעיף 158א(3) לחוק התכנון והבניה, העוסק אף הוא במתן פתרון חניה מחוץ לגבולות המגרש באמצעות מימון מקומות חניה בחניון ציבורי "באזור הנכס נושא ההיתר", לא נועד לשלול

3
4
5
6
7
8
9
10
11

1 את שיקול הדעת לסרב למתן היתר לפי התמ"א משיקולי היעדר פתרון
2 חניה הולם, אלא נועד ככל הנראה להבהיר כי ניתן, לצורך מתן היתר לפי
3 התמ"א, לסטות גם מתקן החניה הקבוע בתקנות התכנון והבניה (התקנת
4 מקומות חניה), תשמ"ג-1983 (להלן: "תקנות החניה"). לגישת בית
5 המשפט העליון, הבהרה זו נדרשה כדי למנוע טענות נגד הסמכות לסטות
6 מתקן החניה, שכן ככלל תקנות החניה מצויות במדרג נורמטיבי גבוה
7 משל תכנית (ראו סעיפים 19–20 לפסק דינו של כב' השופט מ' מזוז).

8 49. על רקע החלטה זו, ובמסגרת הדיון בשאלה האם לאפשר לוועדה
9 המקומית לתכנון ובניה להורות על צמצום תקן החניה בתכנית
10 שבסמכותה, בהתאם לסמכות שהוצעה אז בתיקון 139 לחוק התכנון
11 והבניה, עלתה שאלה הנוגעת לסעיף 158א3 לחוק, ששינויו כלל לא הוצע
12 במתכונתו המקורית של תיקון 139. הדברים נאמרו כך:

היו"ר איתן גינזבורג: הסעיף שקבעתם בתמ"א בזמנו,
שאי אפשר למנוע תמ"א 38 בגלל
עניין של חניה, עדיין קיים?

תומר רוזנר: הוא בוטל בפסיקה.

[...]

הוא לא בוטל, פורש בצורה [...]

בנימין ארביב: שוב, יש סעיף שעדיין קיים בחוק,
סעיף 158א(3) רבתי קובע בעצם
שלא ניתן לסרב להיתר מכוח
תמ"א 38 [...].

היו"ר איתן גינזבורג: זה לא נמצא פה בחוק.

בנימין ארביב: כן, והמחוקק חשב אז הפוך
לגמרי, שבכלל לא ניתן לסרב
אפילו בהיתר משיקולי חניה.
הסעיף הזה כמובן היה בלתי
אפשרי ולכן עמדת המדינה
התקבלה בבית המשפט העליון,
השופט מזוז פירש אותו כפי
שפירש אותו, אני לא אלאה פה
את הוועדה. לכן הסעיף הזה
בעצם, המשמעות שלו כמעט

בוטלה על ידי בית המשפט העליון.
בכל מקרה זה לעניין החניה.

[...]

היו"ר איתן גינזבורג: טוב, עוד מישהו התייחסות? אלף,
הייתי שמח שהוועדה תבטל את
הסעיף המעוין, במילה.

רעות בינג: של החניה? 158א(3).

היו"ר איתן גינזבורג: כן, כן, אם לא צריך אותו אז בואו
נבטל אותו.

[...]

תומר רוזנר: כן. חבר הכנסת גינזבורג, הסעיף
הזה שדיברנו עליו קודם, כאן
מוצע כרגע תיקון בסעיף האמור,
כשסעיף 158א3 קובע כיום
שוועדה מקומית לא תסרב להיתר
לפי תמ"א 38 רק בגלל שלא ניתן
לסדר את החנייה.

איתן גינזבורג (כחול לבן): אני הצעתי, אדוני יושב הראש,
בגלל שבית המשפט העליון ביטל
את הדבר הזה בעצם [...].

תומר רוזנר: בפרשנות. לא ביטל, אבל בפרשנות
שבעצם [...].

איתן גינזבורג (כחול לבן): שהסעיף הזה לא יכול להתקיים.
אני הצעתי בכלל לבטל אותו
מהחוק.

בנימין ארביב: אני אסביר מה בית המשפט
העליון אמר, בדקה, כדי שנבין
אחרי הכל, לפני שאנחנו מבטלים
סעיף בחוק. הסעיף הזה אומר
שוועדה מקומית שדנה בבקשות
להיתר מכוח התמ"א, לא תסרב
או תתנה, כדאי להקריא אותו,
בהתקנת מקומות חנייה שלא ניתן
להתקינם בתחום הנכס. רעות אם
תוכלי להקריא. ואז עלתה

השאלה, מה בדיוק הכוונה בסעיף הזה.

על פניו, פרשנות לשונית משמיעה שהמחוקק התכוון לכאורה לשלול את שיקול הדעת של הוועדה המקומית שהיא לא רשאית לסרב לבקשה להיתר מכוח תמ"א 38 משיקולי חנייה.

זה מה שכתוב.

תומר רוזנר :

זה לכאורה מה שכתוב.

בנימין ארביב :

[...]

זה לא עולה בקנה אחד עם ההוראות של תמ"א 38 עצמה וגם זו הוראה שמבחינת מוסדות התכנון הייתה קרובה לאבסורד, שדווקא שיקולי חנייה [...] ולכן הדברים הגיעו עד לבית המשפט העליון, אחרי ועדת ערר ובתי משפט מחוזיים ופסקי דין שונים ומשונים.

תומר רוזנר :

אני רוצה להגיד משהו בעניין הזה. הסעיף הזה מקורו בהצעת חוק פרטית של אחד מחברי הכנסת, שאני מתנצל שאני לא זוכר מי זה היה. כאשר הכוונה הייתה מאוד ברורה, הכוונה הייתה לא לסכל תוכניות של תמ"א 38 רק בגלל שאין חנייה, מה שנעשה בוועדות מקומיות מסוימות. בגלל שלא ניתן להסדיר חנייה, לא התירו את הפרויקט. מה שחבר הכנסת רז הציע, שלא יסרבו לתת את ההיתר עם יש בעיה של חנייה ובמקום זה צריך לדרוש דמי חנייה שהופקדו בקרן והרשות המקומית צריכה להסדיר חנייה בטווח הסביבה המתאים של הפרויקט וזה לא יהווה מכשול לאשר את הפרויקט. למרבה הצער

הממשלה הביעה בפני בית המשפט
העליון עמדה שבעצם מאיינת את
הסעיף ובית המשפט אימץ את
העמדה הזאת.

היו"ר ווליד טאהא : שהיא מה?

תומר רוזנר : שמאיינת את הסעיף, הופכת אותו
לאין, לכלום. בעצם החזיר לוועדה
המקומית את שיקול הדעת שהיה
לה ממילא גם קודם ורצונו של
המחוקק לא כל כך כובד בעניין
הזה בעקבות עמדת הממשלה כפי
שהוצגה בבית המשפט העליון.
יחס עם זאת, אני מסכים עם זה
שבמצב המשפטי כפי שפורש
החוק בבית המשפט העליון, אין
לו הרבה משמעות מעשית לאחר
אותה פסיקה.

היו"ר ווליד טאהא : אז מי צריך אותו?

תומר רוזנר : אז אנחנו לא נקריא את הסעיף
כפי שהוא מופיע כרגע, כי בעצם
אנחנו נאמר שסעיף 3א158
יימחק.

- 1 [פרוטוקול מס' 121 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת,
- 2 מיום 27 בפברואר 2022].
- 3 50. ניתן להבין כי בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הוצגה עמדה
- 4 משפטית המתייחסת לאופן שבו פירשו הערכאות הדיוניות את סעיף
- 5 3א158, טרם פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין אופקים. בהתאם
- 6 לעמדה זו, הערכאות הדיוניות ראו בסעיף זה כמכשיר השולל את שיקול
- 7 דעתה של ועדה מקומית לסרב לבקשה המוגשת מכוח תמ"א 38 מטעמים
- 8 הנוגעים להיעדר פתרון חניה, כנדרש לפי תקנות החניה או לפי תקן חניה
- 9 שנקבע בתכנון המפורט החל.
- 10 51. לאחר שנקבע בעניין אופקים כי סעיף 3א158 מהווה הבהרה לסמכותה
- 11 הכללית של הוועדה המקומית לאשר או לסרב לבקשה להיתר המוגשת

- 1 מכוח תמ"א 38, בהתאם לשיקול דעתה הרחב, סבר המחוקק כי אין עוד
- 2 צורך בקיומו של הסעיף – ומכאן ההחלטה על ביטולו.
- 3 52. מצוידים בתובנות אלה, קל להבין כי מטרת ביטול הסעיף לא הייתה
- 4 לשלול את סמכותה של הוועדה המקומית לאשר בקשה להיתר מכוח
- 5 תמ"א 38 אף בהיעדר פתרון חניה כנדרש לפי תקנות החניה, אלא לאפשר
- 6 את יישום העקרונות שנקבעו בעניין אופקים, שלפיהם מוסמכת הוועדה
- 7 המקומית לדחות בקשה להיתר שהוגשה מכוח תמ"א 38 גם מטעמים
- 8 הנוגעים להיעדר פתרון חניה כנדרש לפי תקן החניה החל.
- 9 53. בשים לב לכך, קשה לקבל את התוצאה שלה טוענת הוועדה המקומית,
- 10 שלפיה לכאורה עם ביטול סעיף 158א3 "הופקעה" סמכותה לאשר בקשה
- 11 להיתר אף ללא עמידה בתקן החניה החל. תוצאה זו אינה עולה מדברי
- 12 הכנסת, ואינה מתיישבת עם הקביעה כי הסעיף שימש פונקציה של
- 13 הבהרה בלבד לסמכותה הכללית של הוועדה המקומית מכוח סעיפים 17
- 14 ו-21.2 להוראות תמ"א 38.
- 15 54. במובן זה, היה מצופה כי סעיפים אלה יבוטלו או יתוקנו כאקט משלים
- 16 לביטול סעיף 158א3, לו כוונת המחוקק הייתה לשלול את סמכות הוועדה
- 17 המקומית לאשר בקשה להיתר מכוח תמ"א 38 שאינה מציעה פתרון חניה
- 18 הולם. אולם, הדבר לא נעשה – עובדה התומכת אף היא במסקנה כי ביטול
- 19 הסעיף אינו שולל את סמכות הוועדה המקומית לאשר בקשה להיתר
- 20 מכוח תמ"א 38 בחריגה מתקן החניה החל.
- 21 55. לגישה דומה ראו: ערר (ועדות ערר - תכנון ובניה ירושלים) 1084/23
- 22 אריה דן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים (נבו 4.3.2024);
- 23 ומנגד ראו והשוו: ערר (ועדות ערר - תכנון ובניה דרום) 1058/23 אוראל
- 24 ומורן לוי נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה אשדוד (נבו 27.5.2024).
- 25 56. על רקע זה, אנו סבורים כי ניתן לאשר את הבקשה להיתר, אף בחריגה
- 26 ממתקן החניה החל, וזאת גם בהתחשב בעובדה שמדובר בבניין שנבנה
- 27 מלכתחילה ללא פתרון חניה, ותפקד כך עד כה.
- 28 57. מאחר שמדובר בבניין הבנוי על מרבית שטח המגרש, ללא אפשרות
- 29 מעשית לפתרון חניה בתחום המגרש, ובשים לב לבחינה שקיימנו בדיון –

1 שממצאיה העלו כי לא ניתן לאתר חניון ציבורי, קיים או עתידי, במרחק
2 של עד 350 מטרים מתחום הבניין מושא הערר (ראו עמ' 14–18
3 לפרוטוקול הדיון) – נותרה האפשרות לאשר את הבקשה להיתר ללא
4 פתרון חניה. בהתחשב במיקום המגרש, המצוי בלב העיר, באזור הכולל
5 צירי תחבורה ראשיים ונגישות למערכת תחבורה ציבורית, סברנו כי יש
6 להעדיף אפשרות זו על פני האפשרות שבה יסוכל המיזם עקב אי-עמידה
7 בתקן החניה החל.

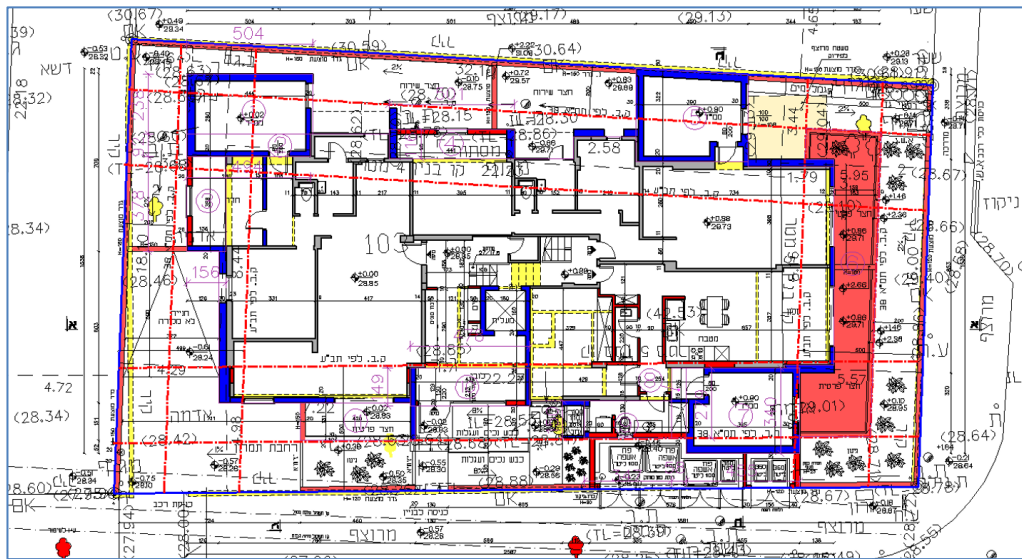
חצרות פרטיות

8 58. לגישת הוועדה המקומית, אין להתיר את החצר הפרטית המתוכננת
9 בחלקו הדרומי של המגרש, הפונה לרחוב מלחמת ששת הימים, וזאת
10 לנוכח ההנחיה הקובעת כי "ניתן לתכנן קומת עמודים וכן דירות גן בחלקו
11 האחורי של המגרש" (פרק 3.3 לאוגדן ההנחיות, עמ' 5).

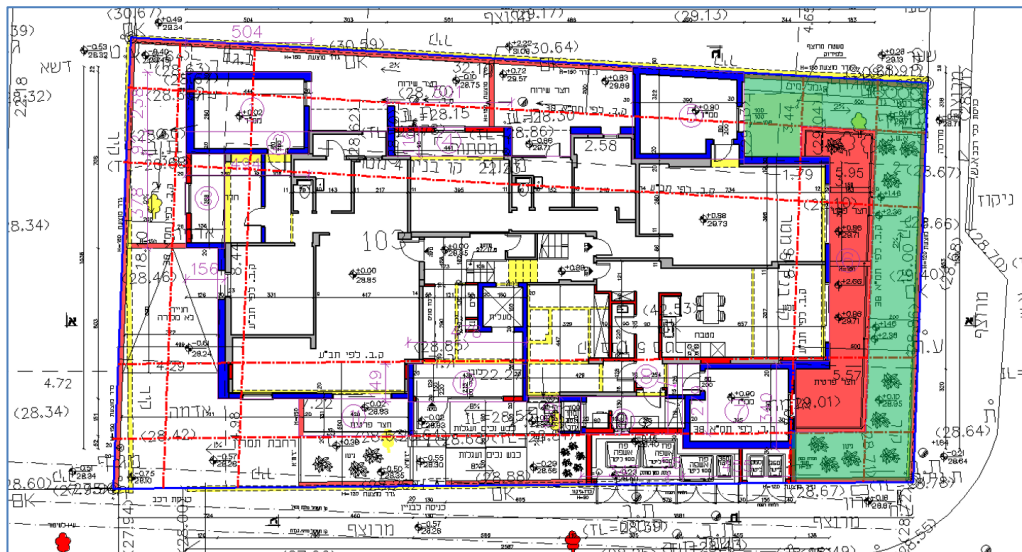
12 59. כידוע, הנחיות מרחביות נועדו לקבוע כללים עיצוביים פשוטים ואחידים,
13 לשם יצירת שפה עיצובית עירונית בסיסית, בעניינים שאינם מצריכים
14 הפעלת שיקול דעת נוסף בכל מקרה ומקרה של בקשה להיתר (ערר (ועדות
15 ערר - תכנון ובניה מרכז) 7099/17 ארגון הקבלנים והבונים בפתח
16 תקוה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה (נבו 2.11.2020)).

17 60. מכאן שיש לפרש את ההנחיה בדבר בנייה בחצרות פרטיים כהנחיה
18 המתייחסת להיבטי עיצוב המבנה ולהשפעתו של עיצוב זה על הסביבה
19 הקרובה.

20 61. עיון בבקשה להיתר מלמד כי החצר הפרטית מתוכננת לאורכו של רחוב
21 זנגביל, כמוצג בקטע מתוכנית התכנון לקומת הקרקע בבקשה להיתר,
22 כלהלן (החצר מודגשת באדום – כך במקור):



1. 62. השפעתו של תכנון זה על הרחוב היא זניחה בנסיבות העניין, שכן התכנון המוצע מותיר שטח חצר חוצץ בין הרחוב לבין החצר הפרטית המוצעת, כמוצג להלן (השטח החוצץ מסומן בירוק – ההדגשה הוספה):
- 2.
- 3.



4. 63. בנתון לאמור, סברנו כי השפעתה של החצר הפרטית המוצעת על הרחוב היא זניחה בנסיבות העניין, ואין מניעה לאשר את הבקשה להיתר במתכונתה המוצעת בנושא זה.
- 5.
- 6.
7. 64. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר קיימות דירות בקומת הקרקע, שאינן כוללות מרפסת, בשונה מהדירות שבקומות העליונות. נסיבות אלו שונות ממצב שבו קיימת קומת עמודים, ומבוקש לסגור אותה במסגרת עבודות החיזוק, תוך הוספת שטחים לצרכי הבניין ולצדס יחידות דיור.
- 8.
- 9.
- 10.

1 במצב אחרון זה, ניתן לתכנן מרפסת או גינה שאינה פונה לחזית, במיוחד
2 כאשר מדובר במגרש פינתי, בו ראוי לתכנן חצר פרטית אחורית בלבד.
3 ואולם, לנוכח הנסיבות, סברנו כי יש לסטות מההנחיות המרחביות
4 בנושא תכנון חצרות פרטיות, כמפורט בבקשה להיתר.

5 65. ביתר הנושאים איננו מוצאים מקום להתערב בהחלטת הוועדה
6 המקומית, הכל כמפורט בפרק המסכם.

סיכום והוראות

7 66. אנו מאשרים את הבקשה להיתר באופן עקרוני, בהתאם להוראות
8 שיפורטו להלן:

(-) שטחי הבנייה יתואמו לשטח המרבי המותר לכל קומה, בהתאם
למפורט בהחלטה זו.

(-) הבקשה להיתר תאושר ללא פתרון חניה, אלא אם תמצא הוועדה
המקומית כי קיים פתרון חניה מחוץ למגרש, ובמקרה זה תתאפשר
גביית קרן חניה עבור ארבעה מקומות חניה בלבד.

(-) הבקשה להיתר תאושר במתכונתה המוצעת, לעניין שטח החצר
הפרטית.

(-) על העוררת להציג סכמת חלחול לשביעות רצון הוועדה המקומית.

(-) הבקשה להיתר תכלול בטבלת חישוב השטחים את כל השטחים
המקורים הקיימים, לרבות חדר משאבות ומאגר מים.

9 67. לאחר תיקון הבקשה להיתר, כנדרש על פי החלטה זו, תנותב הבקשה
10 לבקרה מרחבית ותאושר על ידי הוועדה המקומית, בכפוף לתנאים
11 ולאישורים הנדרשים, כפי שייקבעו על ידה בהתאם לשיקול דעתה
12 המקצועי.

13 68. בשים לב לתוצאה אליה הגענו, הוועדה המקומית תישא בהוצאות
14 העוררת בסך 10,000 ש"ח, אשר ישולמו בתוך 30 ימים; שאם לא כן, יישא
15 הסכום הפרשי הצמדה וריבית כחוק.

ניתנה היום, כ"ו אב ה'תשפ"ה (20 אוגוסט 2025).



דביר סגלוביץ', ע"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז מרכז



מורן יחיא
מזכירת ועדת ערר
מחוז מרכז