

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' 308-1112762

שינוי בהוראות בניה בגוש 10103 חלקות 138,139 רח' המעלה, פרדס חנה כרכור

מצ"ב פרסום החלטה בערר 14/24

הערר נידון, באופן פרונטלי וכן בהיוועדות חזותית, ביום כ"ט באייר תשפ"ד, 6.6.2024

1. להלן חברי הוועדה:
עו"ד שולי אבני-שוהם, נציגת שר המשפטים (יו"ר).
גב' רוני בר, נציגת מנכ"ל מינהל התכנון.
גב' אסתי כהן ליס, נציגת שר הבינוי והשיכון.
מר הלל זוסמן, רשות הטבע והגנים, נציג השרה להגנת הסביבה.

2. חברי הוועדה שנעדרו מהישיבה:
מר חמוד ג'אבר, ראש עיריית סג'ור, נציג מרכז שלטון מקומי.
גב' נילי אהרון, ראש מועצת ירוחם, נציגת מרכז שלטון מקומי.

בכבוד רב,

אמית שוורץ

מרכזת ועדת המשנה לעררים

אגף מוסדות תכנון ארציים

מדינת ישראל
המועצה הארצית לתכנון ולבניה
ועדת המשנה לעררים

ערר 14/24

1. המועצה המקומית פרדס חנה כרכור
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה פרדס חנה כרכור
שתייהן ע"י ב"כ עוה"ד יניר גור ואח'
משרד עורכי דין עפר שפיר ושות'
וכן ע"י מר אריה רפפורט, מהנדס הוועדה המקומית
מרחוב פרופ' פלאוט 10, רחובות 76706
טל': 08-9311111 ; פקס: 08-9311112

ה ע ו ר ר ו ת

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה
ע"י ב"כ יועמ"ש הוועדה המחוזית עוה"ד ירון לנדאו
שד' פלי"ם 15 א', קומה 7, חיפה 3309519
טל': 073-3921400 ; פקס: 02-6467069

2. חב' עמרם אברהם וזכריה לוי בע"מ
ע"י ב"כ ממשרד עוה"ד הררי, טויסטר ושות' – עוה"ד אילנה
בראף-שניר ו/או אסף הראל ו/או נמרוד טויסטר ואח'
כולם ממגדל ב.ס.ר 1, דרך בן גוריון 2, רמת גן 52573
מען למכתבים: ת.ד. 912, בני-ברק 51108
טל': 03-7553800 ; פקס: 03-7553801

ה מ ש י ב ו ת

הדיון התקיים ביום 6.6.2024 לפני ועדת המשנה לעררים:
גב' רוני בר, גב' אסתי כהן ליס, מר הלל זוסמן ועו"ד שולי אבני-שוהם (יו"ר)

החלטה

מבוא

1. הערר שבפנינו מופנה כנגד החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה מיום 4.3.2024, לדחות חלקית את התנגדות העוררות ולאשר למתן תוקף את תכנית 308-1112762 "שינוי בהוראות בניה גוש 10103 חלקות 138, 139 ברח' רחוב המעלה בפרדס חנה כרכור" (להלן: "התכנית"). יצוין כי התכנית אושרה לאחר שהופחת מספר יח"ד מ- 34 יח"ד ל- 30 יח"ד; נקבעה מגבלת גובה לקומה א' כך שגובהה יהיה עד 3.5 מ'; נקבעה מגבלת גובה - 7 קומות בגובה של עד 24.5 מ', כאשר האחרונה תהיה בנסיגה חלקית (להלן: "ההחלטה בהתנגדות").

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מוזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

בכך, למעשה, קיבלה המשיבה 1 בחלקה את ההתנגדות שהוגשה לתכנית, על ידי העוררות. אולם, משעה שלא ההתקבלה ההתנגדות במלואה – הוגש הערר דנן בזכות, בהתאם לסעיף 110(א)(1) (ב) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").

2. טענותיהן העיקריות של העוררות הן, כי התכנית קבעה כמות יח"ד לדונם וציפוף גבוהים מהמותר על פי מגבלות תכנית המתאר פרדס חנה כרכור שמספרה 353-0138586 משנת 2017 (להלן: "תכנית המתאר"). העוררות טוענות כי התכנית אינה עומדת בקריטריונים של תכנית להתחדשות עירונית במסגרת תב"ע או במסגרת תמ"א 38 ועל כן נעדרת ההצדקה להגדלת הציפוף. עוד טוענות העוררות כי התכנית אינה תואמת את הוראות תמ"א 35 תיקון 4, שכן לא מדובר בתכנית המוסיפה 100 יח"ד ולא מדובר בתכנית הכוללת 10 דונמים לפחות, על כן התכנית אושרה בחריגה מסמכות. לפיכך, דורשות העוררות את ביטול התכנית, ולחילופין את תיקונה.

3. המשיבה 1, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, טוענת בתשובתה כי אמנם תיקון 4 לתמ"א 35 אינו חל בעניין התכנית מושא הערר, אולם רוחה ומטרותיה של התמ"א - להביא לציפוף נדרש - מרחפת מעל הליכי התכנון, וכי יש לבחון כל מקרה לגופו, בהתאם להחלטה שניתנה לאחרונה על ידי ועדת משנה לעררים (ערר גני פרח). על פי המשיבה 1, במקרה דנן, בחרה לסטות מהוראות תכנית המתאר הכוללת נוכח נסיבות המקרה הפרטני של שטח התכנית, שכן השטח מושא הערר נמצא על ציר ראשי, בשטח הצמוד ל'דרך למרחב' שהיא דרך רוחב מרכזית ביישוב פרדס-חנה, ברוחב של כ-24 מ', שני נתיבים בכל כיוון. המשיבה 1 ציינה כי בצירים ראשיים בהם עוברת תחבורה ציבורית, נדרש עיבוי והגדלת צפיפות, וכי ההחלטה אינה חורגת דרמטית מבינוי קודם שאושר בסביבה, שכן לאורך כל הציר ישנם בניינים ומבנים בגובה ובצפיפות דומה.

עמדת הוועדה היא כי החלטתה נכונה ברמה התכנונית, ובכלל, ולכן יש לדחות את הערר נוכח מיקום המקרקעין; ההשתלבות והתאמת התכנון והבינוי ותכנית הבניה המקודמות במרחב, התועלות הציבוריות שבתכנית, הטופוגרפיה הייחודית ברחוב ההדרים.

4. המשיבה 2, בעלת זכויות במגרש מושא התכנית, טענה כי העוררות פרצו זה מכבר מהוראות תכנית המתאר הכוללת. זאת, מאחר שתכנית המתאר, שקבעה צפיפות נמוכה של 3 יח"ד לדונם במבנים עד 2 קומות אינה מספקת את המענה התכנוני הנדרש בעיר. כן טענה המשיבה 2 שקיימת שונות מהותית בין המשקים החקלאיים ביישוב לבין המגרשים שמדרום הסמוכים ל'דרך למרחב' המיועדים לאזור מגורים ג', בבנייה אינטנסיבית, טרם אישורה של התכנית הכוללת שלא נתנה דעתה לכך. כן נטען כי התכנית ראויה מבחינה תכנונית, וכי מיקום המגרש הנמצא על צומת מרכזי, הינו מגרש גדול יחסית, ממוקם על דרך ראשית, סמוך למע"ר, והתכנון בו מהווה ניצול יעיל של משאב הקרקע. המשיבה 2 הוסיפה כי התכנית עולה בקנה אחד עם מגמות התכנון ורוחה של תמ"א 35/4, מתאימה ליעוד המתחם למרכז עירוני, מספקת תועלות ציבוריות ומשתלבת בבנייה הקיימת בסביבתה, ועל כן מהווה תכנית ראויה.

נקדים את המאוחר ונציין כי לאחר שמיעת הצדדים ובחינת הטענות לגופן, החליטה הוועדה לדחות את הערר, מהטעמים שיפורטו להלן.

רקע תכנוני

על השטח מושא הערר קיימות מספר תכניות הרלוונטיות לערר שבפנינו –

5. תכנית המתאר לפרדס חנה ש/1 (22.12.1966) – מייעדת את המגרש לאזור מגורים ג', וקובעת מגוון שימושים מותרים: מגורים, מועדונים ציבוריים, גני ילדים, מגרשי משחקים, מסחר ומלאכות באישור הוועדה המקומית ועוד. התכנית קובעת 100% זכויות בניה בארבע קומות (25% בכל קומה) למגרש בשטח מיני של 750 מ"ר. התכנית לא קבעה שיעור הצפיפות, אך קבעה כי גודל מינימאלי של יחידת הדיור יקבע ע"י הוועדה המקומית והוועדה המחוזית.

6. **תכנית ש/209 (30.9.1980) – "תכנית שינוי לתכנית המתאר פרדס חנה כרכור ש/1 – חישוב ברוטו",** שמטרתה לקבוע חישוב שטחים ואחוזי בניה ברוטו. באזור מגורים ג' נקבע כי הבניה המקסימלית ברוטו בכל הקומות תהיה 120%. היינו, התכנית העלתה את זכויות הבניה ל 120% בשטח עיקרי למגורים ג'.

7. **תכנית מתאר כוללנית פרדס חנה כרכור 353-0138586 (31.8.2017) - המגרש נשוא הערר מצוי בתת-מתחם A06, בתא שטח 191, אחד המתחמים ההיסטוריים של היישוב. בו מוצעים מגרשים גדולים יחסית בכינוי דליל ומצויים בו ערכים לשימור, בהם חללי הרחובות הוותיקים, ועצים בוגרים. בעניין מתחם A06 קבעה התכנית הכוללנית את ההוראות הבאות:**

- יעוד: מגורים מוכלל.
- צפיפות: 3 יח"ד/דונם.
- גבהים: עד 2 קומות.
- זכויות בניה: עד 48%.

עוד נקבע בתכנית כי במגרשים בהם קבעה תכנית תקפה צפיפות, גובה מבנים ו/או זכויות בניה גבוהים יותר מאלו שנקבעו בכוללנית, יהיו הצפיפות ו/או גובה המבנים ו/או זכויות הבניה המותרים במגרש לפי התכנית התקפה. לאור העובדה שתכנית ש/1 ותכנית ש/209 קבעו גובה זכויות בניה רבות יותר מאלו שנקבעו בכוללנית, ונראה שאף הציפוף המתאפשר שם רב יותר, הרי שהמצב המאושר בהן הוא הקובע.

8. **תכנית 308-1271501 תוספת יח"ד וזכויות בניה בגוש 10103 חלקות 140-142 רח' המעלה פח"כ (להלן: "התכנית הגובלת") - התכנית חלה על שטח של כ-3.31 דונמים וגובלת בתכנית נשוא הערר מצפון-מזרח. ביום 21.2.2024 החליטה הועדה המחוזית על הפקדת התכנית הגובלת בתנאים. התכנית הגובלת מציעה 50 יח"ד (צפיפות של 15.1 יח"ד לדונם) בשטח עיקרי, ממוצע של 100 מ"ר ליח"ד ב-7 קומות.**

9. **תכנית 308-1158773 הרחבת שצ"פ והסדרת דרך גישה רחוב המעלה בפח"כ (להלן: "תכנית הרחבת שצ"פ") - התכנית חלה בשטח הצמוד מדרום וממזרח לתכנית הנדונה. הופקדה ביום 15.3.2024, והיא נועדה להסדרת חיבור בין רח' המעלה ודרך למרחב, וקביעת שצ"פ בחלק הדרך מבוטל.**

התכנית מושא הערר

10. **תכנית 308-1112762 - שינוי בהוראות בניה גוש 10103 חלקות 138,139 ברח' רחוב המעלה בפרדס חנה-כרכור פורסמה ברשומות בתאריך 15.4.2024, באה להוסיף זכויות בניה – שטחים ויחידות דיור, למגרש מושא הערר ששטחו 1.833 דונם. מטרת התכנית הקמת שני מבנים בני חמש קומות מעל שתי קומות מסחר, משרדים ושטחים ציבוריים, ברחוב המענה ביישוב פרדס חנה כרכור.**

11. **עיקרי הוראות התכנית:** שינוי יעוד ממגורים ג' למגורים, מסחר ותעסוקה, תוספת יח"ד, תוספת שטחי הבניה עיקריים, תוספת שטח למרפסות בנוסף לשטח עיקרי, תוספת שטחי שירות על קרקעיים, תוספת שטח למרתפים, תוספת קומות מעל הכניסה הקובעת, תוספת קומות מתחת לכניסה הקובעת, שינויי קווי בניין, איחוד חלקות 138,139 (חלק) וקביעת הוראות בינוי.

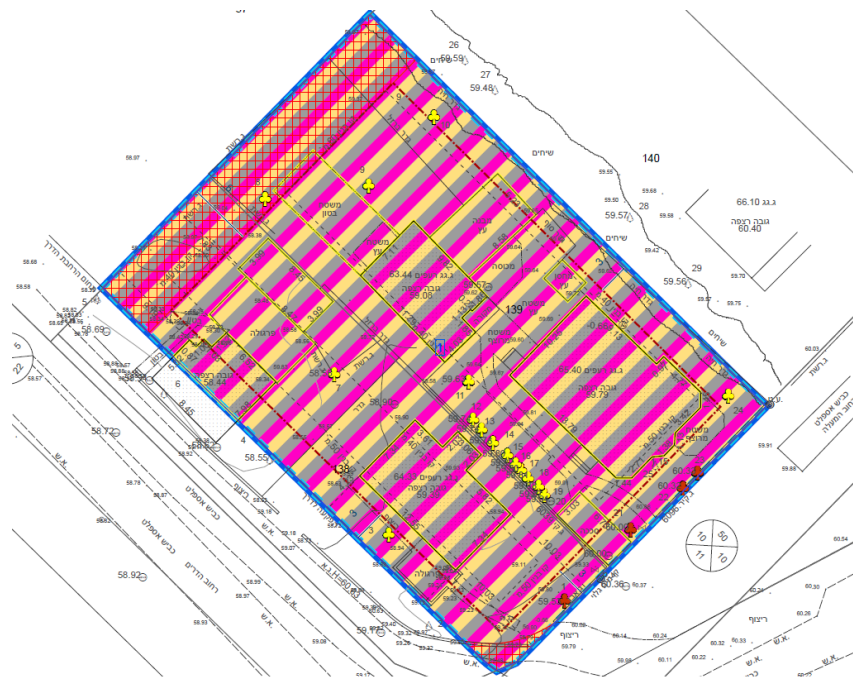
12. **על פי דברי ההסבר לתכנית, מיקומו של המגרש במיקום מרכזי על ציר שמוגדר כציר לעיבוי עירוני מאפשר שימושים מעורבים, באזור סמוך למרכז המושבה המאופיין בהתחדשות העירונית ועירוב שימושים. התכנית מציעה כאמור איחוד החלקות, משנה ייעוד ממגורים ג' למגורים מסחר ותעסוקה, מוסיפה יח"ד-30 סה"כ (16.3 יח"ד לדונם), מוסיפה זכויות בניה, משנה קווי בניין, מוסיפה קומות וקובעת הוראות בינוי. יוער, כי התכנית המופקדת כללה 34 יחידות דיור שהופחתו בהחלטת המשיבה 1 ל-30 יח"ד.**

13. המגרש נמצא בשולי שכונת הראשונים ובצמידות לציר העירוני "רחוב דרך למרחב" המוגדר בתכנית המתאר הכוללת של פרדס חנה-כרכור ציר לעיבוי עירוני, בו מתאפשר עיבוי הבניה ביחס ליתר המתחם. חזית אחת של המגרש פונה לרחוב המעלה/רחוב דרך למרחב, וחזית נוספת לרחוב הדרים.

14. עיקרי הוראות התכנית, על פי סעיף 2.2 לתקנון, הם כדלקמן:

1. שינוי יעוד ממגורים ג' למגורים, מסחר ותעסוקה;
2. תוספת יח"ד;
3. תוספת שטחי הבניה עיקריים;
4. תוספת שטח למרפסות בנוסף לשטח עיקרי;
5. תוספת שטחי שירות על קרקעיים;
6. תוספת שטח למרתפים;
7. תוספת קומות מעל הכניסה הקובעת;
8. תוספת קומות מתחת לכניסה הקובעת;
9. שינויי קווי בניין;
10. איחוד חלקות 138,139 (חלק);
11. קביעת הוראות בניו.

15. להלן תשריט התכנית:



16. שטחי הבניה בתכנית:

שטחים עיקריים: מגורים – 3,000 מ"ר+ מרפסות – 480 מ"ר, מסחר – 700 מ"ר, משרדים – 300 מ"ר, מבני ציבור 150 מ"ר. שטח עיקרי ממוצע ליח"ד – 100 מ"ר.

שטחי שירות עיליים: מגורים – 1,324 מ"ר, מסחר ומשרדים – 300 מ"ר, מבנים ומוסדות ציבור – 50 מ"ר. סה"כ – 7 קומות מתוכן 2 קומות למסחר ותעסוקה + 2 קומות חניון תת קרקעי.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מוזכרות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

17. התכנית הוגשה על ידי בעלת זכויות במקרקעין, חברת עמרם אברהם וזכריה לוי בע"מ, המשיבה 2, בשנת 2022. בתאריך 1.11.2023 החליטה המשיבה 1 על הפקדת התכנית.

עיקרי ההתנגדות לתכנית והחלטת המשיבה 1 בהתנגדות

18. בעניין התכנית הוגשו שש התנגדויות על ידי גורמים שונים ובכללם העוררות.
19. העוררות טענו בהתנגדותן, כי התכנית נשוא הערר סותרת את תכנית המתאר הכוללנית, שכן התכנית מהווה ציפוף של 19 יח"ד לדונם ו - 250% בניה. מדובר בפריצה חריגה ולא סבירה של תכנית המתאר הכוללנית משנת 2017 ומביאה למעשה לביטולה. במסגרת תכנית המתאר הוחלט כי באזור זה, ביעוד מגורים ג', לא יהיה תגבור של זכויות הבניה והן תהינה על פי התכנית התקפה. כמו כן על אף שהכניסה למגרש היא מרחוב הדרים המבנה נשען על סמטת המעלה, וזוהי גם סביבתו ולא על רחוב דרך למרחב שהינו ציר לעיבורי. העוררות ביקשו לקבוע תוספת של עד 40% לאחוזי הבניה במגרש, על פי חישוב של 100 מ"ר ליח"ד, שהם 29 יח"ד ללא מסחר או 24 יח"ד וקומת מסחר בהיקף של עד 500 מ"ר עיקרי ובכל מקרה לא יותר מ - 6 קומות וגם זה בתנאי שהבניה הגבוהה תרוכז לאורך דרך לבנים- למרחב, מצב שלא מתקיים בתכנית זו. כל בניה מעבר לזו תקבע במסגרת תכנית איחוד וחלוקה של מתחם הראשונים.
20. המשיבה 1 קבלה בחלקה את טענה זו, וקבעה כי לאור בחינת ההתנגדויות, וכן בהתאם לזכויות הבניה שנקבעו בהחלטת ההפקדה לתכנית 1271501-308 הסמוכה, יש להפחית את עוצמות הבניה שנקבעו במתחם התכנית. יחד עם זאת, לאור העובדה שמדובר בחטיבת קרקע ייחודית עוצמות הבניה שמעבר לתכנית הכוללנית תואמות למיקום על צירי תנועה ראשיים ביישוב. לאור כל האמור, מספר יחידות הדיור יופחת, והתכנית תכלול עד 30 יחידות דיור, ושטחי הבניה יעודכנו בהתאם. קומת התעסוקה בקומה א' תוגבל בגובה לעד 3.5 מ'.
21. טענה נוספת שעלתה במסגרת ההתנגדות הינה כי תיקון 4 לתמ"א 35 אינו חל על התוכנית, מאחר והיא אינה כוללת 100 יח"ד ויותר או חלה על מתחם של לפחות 10 דונם, משכך אין להחיל עליה את הצפיפויות שנכללו בתמ"א 35/4. יתרה מכך הצפיפות בתכנית זו אף גבוהה, לטענת העוררת, ב - 30% מהרף המינימאלי של 14 יח"ד לדונם במתחם אינטנסיבי. על כן, ביקשו העוררות לצמצם משמעותית את הצפיפות במתחם התכנית מאחר והישוב לא יכול לשאת בצפיפות כזו, במיוחד לאור תכניות התחדשות עירונית עם ציפוף משמעותי. ביחס לטענה זו, המשיבה 1 קבעה כי תיקון 4 לתמ"א 35 אכן לא חלה מבחינת דיני תחולתה, אולם לאור עקרוניתה בנסיבות המקרה הפרטני נדרש לאשר צפיפות גבוהה יותר מזו בתכנית המתאר.
22. טענה נוספת שעלתה בהתנגדות העוררת היא כי התכנית מתוכננת בראיה צרה ואינה משתלבת בסביבה, שכן התכנית צמודה למשקי עזר ובמרקם רגיש המיועד לשימור. מבני הציבור מתקבלים בפיסות קטנות ולא יעילות ותכנון דומה מוצע בתכנית סמוכה של חלקות 140-142 בסמטת המעלה. לפיכך, טענו העוררות - אין הצדקה לתכנון של שתי קומות מסחר ומשרדים בגובה 9 מ'. התכנית אינה מאפשרת גמישות בתכנון המפורט בגלל נפחי הבניה הגבוהים והאילוצים שהם יוצרים. על כן, ביקשו העוררות לצמצם את נפחי הבניה ולהתאים את התכנית לסביבה הכפרית. המשיבה 1 קיבלה בחלקה את הטענה והפחיתה את הגובה אמור לעיל, נקבעו הנחיות לחיבור החניונים התת קרקעיים, ועוגנו זיקות הנאה. כמו כן זכויות הבניה והגובה הותאמו בין התכניות.
23. טענה נוספת שעלתה הינה כי גובה המבנה חורג ב - 10 מ' מהגובה של המבנה בראש הגבעה של רחוב המעלה שגובהו האבסולוטי הוא 80 מ'. חריגה זו צפויה להיות גדולה אף יותר בתכנית לחלקות הסמוכות, שם מוצע גובה של 93 מ' מעל פני הים. על כן, ביקשו העוררות להנמיך את המבנה, ולקבוע גבהים בראיה אזורית הגיונית ולא באופן אקראי. גם את טענה זו קיבלה המשיבה 1 בחלקה והבהירה כי היא סבורה שיש לצמצם את מספר הקומות לאור צמצום שטחי הבניה. מספר הקומות לא יעלה על 7 קומות והגובה היחסי יהיה עד 24.5 מ'. בנוסף, יותרו מערכות טכניות וחדר יציאה לגג. הקומה השביעית תהיה בנסיגה כמו בתכנית המופקדת.

24. העוררות ביקשו בהתנגדותן להוסיף את הסעיפים הבאים:

- גובה קומה מסחרית עד 4.5 מ' וקומה א' בגובה 3.3 מ'.
- קלונדה בנסיגה של 2 מ' ולא בקו בניין אפס.
- 30% מהשטח בין קצה הקלונדה לקו המגרש יוקצה לגינון.
- לא ימוקמו מחסנים בקיר משותף עם הדירות.
- כל מקומות החניה יתוכננו עם תשתית להטענה חשמלית.
- גובה מעקה גג לא יעלה על 1.30 מ', והוא ימוקם בקווי נסיגה מהחזיתות.
- חדר יציאה לגג יהיה לצורך גישה למערכות טכניות בלבד ולא תתאפשר גישה מתוך דירות הגג.

25. המשיבה 1 קיבלה את הבקשה בחלקה וקבעה כי יוטמעו בתכנית הסעיפים הבאים בתכנית:

- גובה קומה מסחרית עד 4.5 מ' וקומה א' בגובה 3.5 מ'.
- חדר יציאה לגג יהיה עד 20 מ"ר לצורך גישה למערכות טכניות בלבד, ולא תתאפשר גישה אליו מתוך דירות הגג.

כנגד ההחלטה בהתנגדויות הוגש הערר שבפנינו על ידי העוררות.

עיקרי טענות העוררת – הועדה המקומית לתכנון ובניה

העוררת מבקשת לבטל את החלטת המשיבה 1 לדחות את התנגדותה, מהטעמים שהועלו בהתנגדות, התנגדות העוררות התקבלה באופן חלקי בלבד. להלן עיקרי ההתנגדות:

26. **צפיפות גבוהה מהמותר** - הועדה המחוזית החליטה לאשר תכנית המציעה זכויות בניה להקמת 30 יח"ד ב-7 קומות, לרבות שטחי מסחר ותעסוקה בהיקף של 1,150 מ"ר על מגרש ששטחו כ- 1.8 דונם בלבד. לטענת העוררת, מדובר ב-16.4 יח"ד לדונם החורגות מתכנית המתאר ומעקרונות תמ"א 35 תיקון 4. עוד נטען, כי התכנית אינה עומדת בקריטריונים של תכנית להתחדשות עירונית במסגרת תב"ע או במסגרת תמ"א 38 ועל כן נעדרת ההצדקה להגדלת הציפוף באופן שמבטא תמריצים נדרשים לקידום תכניות מסוג זה.

27. **התכנית סותרת את תכנית המתאר הכוללנית** במספר יח"ד לדונם ובהיקפי זכויות הבניה ובכך מייצרת את תכנית המתאר שהיא תכנית חדשה שאושרה בשנת 2017, תכנית המתאר מהווה מסד חשוב לשמירה על היישוב, מרבית נתוני התכנית עדכניים גם להיום בפרט נושאי פרוגרמה, סביבה, תחבורה ותשתיות. התכנית מצויה בתא שטח 191 במתחם A60 בתכנית המתאר ומצויים במתחם זה ערכים לשימור, בהם חללי הרחובות הוותיקים ועצים בוגרים. הוראות הבינוי במתחם: גובה עד 2 קומות, צפיפות עד 3 יח"ד/דונם, זכויות בניה עד 48% עיקרי. במסגרת תכנית המתאר הוחלט לא לתגבר זכויות במגורים ג' במתחם, אלא לשמור על הצפיפות, הזכויות והגובה לפי התכנית התקפה. גם אם מחילים על התכנית את העיקרון הכללת קטעים מציר לתכנון דרך למרחב [טענה שהעוררות חולקות עליה] – ניתן להוסיף עד 40% בלבד לאחוזי הבניה במגרש ועל כן עפ"י היישוב של 100 מ"ר ממוצע ליח"ד מתקבלות 29 יח"ד ללא מסחר ותעסוקה או 24 יח"ד וקומה אחת של מסחר ותעסוקה בהיקף של 500 מ"ר שטח עיקרי ובכל מקרה לא יותר מ-6 קומות ובתנאי שהבנייה הגבוהה תרוכז לאורך דרך הבניה – למרחב, מצב שאינו מתקיים בעניין התכנית, המבנה נשען על סמטת המעלה ולא על דרך למרחב.

28. **התכנית אינה תואמת את הוראות תמ"א 35/4** – ראשית, תנאי התחולה הקבועים בתמ"א 35/4 אינם מתקיימים – לא מדובר בתכנית המוסיפה 100 יח"ד ולא מדובר בתכנית הכוללת 10 דונמים לפחות, על כן התכנית מהווה חריגה מסמכות. שנית, התכנית הופכת את היישוב מיישוב בדגם 3 ליישוב בדגם 2 לפי הוראות תמ"א 35. היה על הועדה המחוזית להפעיל שיקול דעת בהתאמת נפחי הבינוי והצפיפות לאופי הסביבה הקרובה, קרי חלק ממתחם משקי עזר, בצפיפות של 3 יח"ד לדונם. קיבולת יח"ד בתכנית גבוהה ביחס לסיבולת המוגבלת של היישוב.

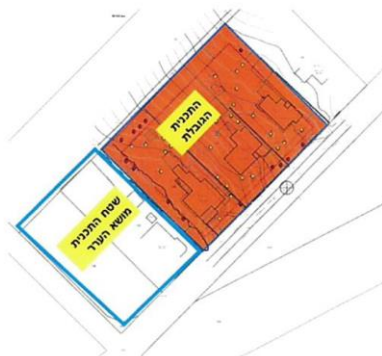
29. התכנית מתוכננת בראייה צרה ואינה משתלבת בסביבה - התכנית אינה מקיימת את עקרון האיזון בין ניצול הקרקע ובין שמירה על ערכים אורבניים חשובים בעיצוב דמותה של העיר והשכונה. נדרש שיפור השתלבות המבנה במרחב האורבני. התכנית מעניקה זכויות בניה מפולגות אך אינה מציעה כל תרומה ציבורית ואינה מייצרת פתרון תכנוני כולל לסמטת המעלה.

30. רחוב סמטת המעלה, על פי עקרונות תכנית המתאר, אינה דרך הבנים, והמגרשים הקיימים בה אינם גובלים בדרך הבני אלא בצד אחד גובלים ברחוב המעלה, אשר גובל בחורשת אורנים במבנה ציבור, ובחזית השנייה גובל ברחוב ההדרים בלבד.

31. דרך למרחב משמשת כציר לעיבוי עירוני, קרי אמורה לתפקד כחזית עירונית פעילה. אך מאחר והתכנית אינה גובלת בדרך למרחב, היא מציעה חזית עירונית פעילה חלופית לכיוון רחוב ההדרים. סמטת המעלה אינה דרך הבנים, אופי סמטת המעלה מאופיין בבנייה צמודת קרקע ותיקה, בסמטת הבנים ישנו רחוב המהווה רחוב לשימור, בעל אופי כפרי וערך היסטורי יקר ערך. לכן הוראות התכנית הכוללנית שנועדו לעבות את הבניה על ציר דרך המרחב/ הבנים, אינן חלות על סמטת המעלה וממילא אין כל הצדקה לעיבוי רחוב המעלה. התכנון המוצע אינו מהווה פיתוח שעוקב טופוגרפיה טבעית - בתכנית 0124206-353 בסמטת המעלה שאושרה בשנת 2016 עשתה הועדה המחוזית מאמצים לקבוע הוראות לשיפור השתלבות המבנה במרחב האורבני וסברה כי יש להימנע מהגבהת המבנה באופן שיהיה מורם ביחס למבנים הסמוכים. בתכנית שאושרה, גובה מפלס רח' המעלה 68 מ' מעל פני הים ומעל מפלס זה נקבעו 4 קומות בגובה 12 מ'. לעומת זאת בתכנית נשוא הערר גובה מפלס דרך למרחב 60 מ' מעל פני הים ומעל מפלס זה 8 קומות בגובה 30 מ'. מופע הבניין בתכנית נשוא הערר מתנשא לגובה 90 מ' מעל פני הים, כ-10 מ' יותר מהמבנה בראש הגבעה בסמטת המעלה המתנשא לגובה 80 מ' מעל פני הים – הפרש של 3 קומות.



32. תכנית גובלות וסמוכות - תכנית 308-1271501 הופקדה בפרוואר 2024 – תוספת יח"ד וזכויות בניה בגוש 10103 חלקות 140-142 רח' המעלה פרדס חנה כרכור. בתכנית זו ביקש היזם 8 קומות, 66 יח"ד בצפיפות של 20 יח"ד לדונם, 120 מ"ר למבני ציבור. ללא שטחי מסחר ותעסוקה. הועדה המחוזית עצמה פירטה בהחלטתה את החשיבות של האזור המצוי בלב המרקם ההיסטורי של פרדס חנה כרכור וצמצמה את מספר יח"ד ל-50, כך שיעמדו על 15 יח"ד לדונם ללא מסחר ותעסוקה.



אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מוזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

33. העוררת הוסיפה כי התכנית אינה עומדת בקריטריונים של תכנית להתחדשות עירונית במסגרת תב"ע או במסגרת תמ"א 38, ועל כן נעדרת הצדקה להגדלת הציפוף באופן שמבטא תמריצים נדרשים לקידום תכניות מסוג זה.

34. במהלך הדיון הוסיפה העוררת טענה נוספת לפיה קיימת בעיית נגישות באזור, לא יהיו חניות לבאים לחנויות ולגני הילדים. המשיבה 2 טענה זו טענה שעלתה פעם ראשונה ומדובר בהרחבת חזית אסורה.

עיקרי טענות המשיבה 1 – הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה

המשיבה 1 חזרה על נימוקי החלטתה בהתנגדות וכן הוסיפה והרחיבה נימוקים אלה במסגרת כתב התשובה והדיון בערר. להלן יובאו עיקרי טענותיה –

35. באשר לסטייה מתכנית כוללנית מציינת המשיבה 1 כי בסמכותה לאשר תכניות החורגות מהתכנית הכוללנית, ובלבד שסטייה זו תלווה בנימוקים אשר יצדיקו את החריגה שבתכנית במקרה הנקודתי המונח בפניה.

36. המשיבה 1, הפנתה להחלטה בערר שניתנה לאחרונה על ידי ועדה זו בעניין גני פרח - ערר 40/23 הועדה המקומית לתכנון ובניה פרדס חנה – כרכור נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה ואח' (פורסם בנבו) (להלן: "ערר גני פרח"), בה נקבע:

"מבחינת סמכותה, אין מניעה על פי החוק כי ועדה מחוזית תאשר תכנית מתאר מקומית אף אם היא עומדת בסתירה לתכנית מתאר כוללנית... (סעיף 125 להחלטה) ראוי שהועדה המחוזית תעשה שימוש בסמכות זו במשורה, במקרים הפרטניים המתאימים לכך, לאחר בחינת נסיבות המקרה שבפניה, בסבירות ובמידתיות, לבל תהפוך תכנית מתאר כוללנית לבלתי רלוונטית... (שם סעיף 128)"

37. המשיבה 1 הבהירה כי היא אינה מתעלמת מהקביעות הקיימות בתכנית הכוללנית, לרבות מהציפוף המוצע בה, ומאשרת בהתאם לתכנית זו במקומות המתאימים לכך. עם זאת, כנדרש ממסד תכנון, על המשיבה 1 לבחון אם המצב התכנוני במגרש כלשהו אמנם תואם את צרכי השעה והמקום, וכי ככל שהועדה המחוזית תתעלם מכך, היא עשויה להימצא כמי שמועלת בתפקידה בפרט בעת הזאת. אשר על כן, הועדה המחוזית בוחנת כל תכנית ותכנית המגיעה לשולחנה וקובעת האם נכון להתאימה לתכנית הכוללנית, אם לאו.

38. בהחלטתה להתנגדות מצאה המשיבה 1, כי נכון לאשר את הציפוף המבוקש בתכנית לאור מיקומה של התכנית, אשר ממוקמת בשטח הצמוד לדרך למרחב שהיא דרך רוחב מרכזית ביישוב פרדס-חנה, שלה קיימים שני נתיבים בכל כיוון, כשמדובר ב-24 מ' זכות דרך. בעניין זה ביקשה הועדה המחוזית לדייק כי אמנם רוב הצלע הדרומית (דרום מזרחית) של התכנית גובלת ברחוב המעלה, אולם רחוב זה אינו מבונה, ולאור העובדה כי מקודמת תכנית כי במיקום זה יהיה שצ"פ ניתן מהותית לראות בתכנית ככזו הממוקמת על דרך למרחב.

39. הועדה המחוזית הוסיפה, כי גם רחוב הדרים הגובל בצלע המערבית של התכנית הינו דו מסלולי ודו נתיבי בן 22 מ' זכות דרך. מיקום שכזה של מגרש היושב בצומת של שני כבישים מרכזיים מהווה נימוק משמעותי לציפוף רב יותר מזה שבמגרש פנימי יותר, באשר מן המפורסמות שיש לצופף יותר את המגורים הצמודים לדרכים ראשיות. ואמנם, בתכנית הכוללנית נקבע כי דרך למרחב תהווה ציר לציפוף.

40. הועדה המחוזית ציינה כי היא שקלה בכובד ראש את התכנית לרבות את השתלבותה בסביבה. התכנית היא חלק מהחלקות לאורך רחוב המעלה שעוד בשנות השישים בתכנית ש/1 נקבעה בהן צפיפות גבוהה בהרבה מזו שבמשקי העזר שנמצאים בעורף אותן חלקות. כך בעוד שבמשקי העזר נקבעו זכויות בניה של 120%, בחלקות הנדרונות נקבעו 120% בניה.

ההיגיון התכנוני היה עיבוי הבניה בחלקות הסמוכות לעורך תנועה מרכזי, בעוד שהשטחים הנמצאים בעורפן של החלקות האמורות יישארו בנינוי כפרי ודליל. בשנים האחרונות בוצע ציפוף הבניה במשקי העזר וראוי שגם חלקות אלה יקבלו עיבוי, בהתאם לצפיפות המקובלת ברוח התקופה.

41. **הציפוף שבתכנית אינו חורג מהמצב המאושר כמו גם המצב התכנוני המקודם בסביבת התכנית.** מבט על דרך למרחב שממערב לשטח התכנית החל במפגש שלה עם רחוב תל צבי מראה שלושה בנייני מגורים בבנייה רוויה בגובה של 7-8 קומות (6 ו-7 מעל קומת עמודים), לאחריהם בניה נמוכה יותר, ובצמוד לבניה הזו בנין בן שש קומות, ושוב בניה נמוכה יותר. משחוצים את הכביש של רחוב הדרים מזרחה מגיעים לתכנית דנן, שכאמור היא נושקת בתכנית הגובלת שבה הצפיפות עומדת על 15.1 יח"ד לדונם לעומת 16.3 יח"ד לדונם בתכנית דנן גם בשטח שמדרום לדרך למרחב שמול התכנית, קיימת בניה רוויה בצפיפות של 13 יח"ד לדונם ב-4-3 קומות מעל קומת עמודים. המשיבה 1 מציינת כי בדיון להפקדת תכנית 308-1271501, אמר מהנדס העוררת כי הוא סבור שניתן לאפשר בה ציפוף של כ-15 יח"ד לדונם.

המשיבה 1 הוסיפה כי ההבדל בצפיפות בין שתי התכניות מתמצה, ב-1.2 יח"ד לדונם. אמנם תכנית 308-1271501 חלה על שטח גדול יותר (3.31 דונמים לעומת 1.81 דונם), אולם נוכח העובדה שמדובר בתכניות המתכוננות בראיה כוללת, לרבות תכנית 308-1158773, ולאור הסכמת מהנדס הועדה המקומית לצפיפות של 15.1 יח"ד בתכנית הגובלת, הרי שלעמדת המשיבה 1 נכון היה לאשר את הצפיפות בתכנית כפי שאמנם אושרה.

42. **באשר לתמ"א 35/4**, הוסיפה המשיבה 1, כי משבר הדיור מחייב הגברת היצע של יחידות דיור ברחבי הארץ, תוך ניצול משאב הקרקע ההולך ומתכלה (תחת ההנחה שנדרש לשמור על שטחים פתוחים וירוקים) ועל כן תמ"א 35/4 מחייבת, לשיטתה, ציפוף מינימלי בכל יישוב. כך, היישוב פרדס חנה – כרכור העומד על סף של 50,000 תושבים נדרש לצפיפות מינימלית של 14 יח"ד לדונם במתחם רגיל ו-16 יח"ד לדונם במתחם אינטנסיבי. ודוק, המדובר לשיטתה בצפיפות מינימלית, קרי כנקודת פתיחה ולא כנקודת סיום אף לא כצפיפות ממוצעת. לטענת המשיבה 1, שיקול הדעת בעניין זה מסור למוסד התכנון הרלוונטי, ובענייננו לוועדה המחוזית ששקלה היטב את שלפניה, והכריעה כי בנסיבותיה של התכנית, ראוי לקבוע בה ציפוף של 16 יח"ד.

אכן, תמ"א 35/4 תיקון 4 אינה חלה על התכנית שכן התכנית אינה מציעה תוספת של 100 יח"ד או יותר ואינה חלה על שטח של 10 דונמים או יותר, אולם מגמות התכנון הבאות לידי ביטוי בין היתר בתמ"א האמורה נדרש שיקבלו ביטוי בתכניות חדשות, שכן אחרת הציפוף המיוחל לא יתבצע חרף הצורך בו.

43. התכנית קבעה קו בניין גדול מהמקובל בניין לכוון משקי העזר של 6 מ', שיהווה חייץ בין הבניה הצפופה יותר לזו הדלילה, כך שיחד עם קו בניין של לפחות 3 מ' במשק העזר, החייץ יעמוד על 9 מ'. בנוסף נקבעה נסיגה בקומה העליונה לכוון של משקי העזר על מנת לצמצם את נראות הפרויקט ומופיעו. ראיית התכנית במשולב עם התכנית הגובלת מובילה לחיבור של החניונים של שתי התכניות, תכנון אשר יפחית עומס מרחוב המעלה, שכן הכניסה תהיה מרחוב הדרים. בנוסף, התכנית מפרישה שטח של 200 מ"ר מבונה לטובת הציבור.

44. המשיבה 1 מציינת כי התכנית מספקת 200 מ"ר לצורכי ציבור כך שהאמירה כי התכנית "אינה מציעה כל תרומה ציבורית" הינה אמירה בעלמא, מה גם שאין חובה בכל תכנית להעמיד תרומה ציבורית, ויש גם בעניין זה לבחון כל תכנית לגופה.

45. המשיבה 1 מוסיפה כי דין הערר להידחות מאחר שהוא מהווה מיחזור של הטענות שהועלו בהתנגדות, מבלי להתייחס למענה ולהחלטת הועדה המחוזית, וכי מדובר בניצול לרעה של זכות הגשת ערר.

עיקרי טענות המשיבה 2 - חב' עמרם אברהם וזכריה לוי בע"מ

המשיבה 2 מבקשת גם היא לדחות את הערר מהנימוקים כדלקמן -

46. **לטענת המשיבה 2 דין הערר להידחות על הסף מאחר שהוא מהווה ניצול לרעה של זכות הערר תוך התעלמות מקביעות ועדת משנה לעררים בערר גני פרח, שם שהוכרעו זה מכבר לעניין הרלוונטיות של התכנית הכוללנית ולעניין תחולתה של תמ"א 4/35.**

47. **על פי המשיבה 2, טענת העוררות בעניין החלטה הקובעת צפיפות גבוהה מזו שנקבעה בתכנית הכוללנית נדחתה זה מכבר בהחלטת ועדת משנה לעררים בעניין גני פרח (ערר 40/23 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פרדס חנה כרכור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה- מחוז חיפה ואח') במסגרתו נדרשה הוועדה המקומית להגיש מסמך המפרט 18 תכניות שאושרו בחריגה מהצפיפויות שנקבעו בתכנית הכוללנית, ונקבע כי הוועדה המקומית עצמה חרגה מהוראות התכנית הכוללנית בכל הנוגע לצפיפות וזכויות בנייה במקרים רבים.**

48. **התכנית הכוללנית בענייננו היא תכנית שקידומה החל בשנת 2013 ואשר ההחלטה להפקידה התקבלה בספטמבר 2013 ומאז קליטתה, קידומה ואישורה בשנת 2017, חלו שינויים מפליגים במדיניות התכנון הארצית באינטרס הלאומי בתוספת יח"ד לשם התמודדות עם משבר הדיור, וכן בתכניות מתאר ארציות לרבות תמ"א 4/35 שנועדה ליתן כלים לציפוף וניצול יעיל ונכון יותר של משאב הקרקע בתחום העירוני. על בסיס זה אין מניעה, לשיטת המשיבה 2, באישורה של התכנית המביאה לידי ביטוי את התמורות שחלו מאז אישורה של התכנית הכוללנית. הוראותיה לעניין הצפיפויות המתאפשרות מכוחה, הן העומדות בסתירה ממשית למגמות התכנון העדכניות ולתמ"א 4/35 המחייבות ציפוף משמעותי על מנת להתמודד עם הביקוש ברמה הלאומית והמקומית לדיור.**

49. **המשיבה 2 טוענת כי עמידתה הדווקנית של הוועדה המקומית בהתנגדותה על הקמת 29 יח"ד ללא שטחי מסחר ותעסוקה לעומת 30 יח"ד שאושרו בתכנית, הינה עמידה דווקנית ותמוהה המעידה בעד עצמה בדבר הניצול לרעה שעושה הוועדה המקומית בזכות הערר במקרה דנן. לטענת המשיבה 2, גדר המחלוקת הוא 1.1 יחידות דיור לדונם וכן ושל 300 מ' מסחר, ומדובר במקרה פשוט יותר מערר 40/23.**

50. **המשיבה 2 מוסיפה כי דין הערר להידחות גם לגופו באשר לטענת העוררת לפריצה של התכנית הכוללנית, מקום שבו זו נפרצה זה מכבר ע"י הוועדה המקומית, ומספר רב של פעמים.**

51. **בנוסף, נטען כי תכנית בסמכות ועדה מחוזית דהיינו באותו מדרג נורמטיבי כמו התכנית הכוללנית. לפיכך, אין מניעה בתכנית דנן, על רקע שיקולים תכנוניים רלבנטיים כמוכן, לסטות מהוראות התכנית הכוללנית ואין בתכנית הכוללנית – על אף מהותה – כדי לגבור על תכניות מפורטות המצויות באותו מדרג נורמטיבי.**

52. **המשיבה 2 ציינה כי התכנית הכוללנית כללה את תא שטח 191 במתחם A06 בו קבעה צפיפות של 3 יח"ד לדונם במבנים עד 2 קומות, כחלק מרצון לשמר חלקות חקלאיות קיימות מצפון, זאת בעוד שבפועל למצער 50 שנה טרם אישורה של התכנית הכוללנית, קיימת שונות מהותית בין המשקים החקלאיים לבין המגרשים שמדרום הסמוכים לדרך למרחב המיועדים לאזור מגורים ג', בבניה האינטנסיבית ביותר לאותה עת בתחום היישוב ובעירוב שימושים מגוון. פריצת ה"מסגרת" של התכנית הכוללנית הינה, איפוא, מתבקשת, וכך נהגה אף הוועדה המחוזית לא אחת כאמור ביחס לתכניות שקודמו ביישוב בשנים האחרונות, תוך חריגה מהמגבלות השונות הקבועות בתכנית הכוללנית – אלו אושרו לא פעם בתמיכתה ובעידודה של הוועדה המקומית.**

תא השטח מצוי בסמיכות לדרך למרחב אשר יועד כציר לעיבוי [בהתאם לכוללנית] בו מותרת צפיפות בניה ממוצעת לתכנית של 8 יח"ד לדונם, או כפי שנקבע במתחם התכנון הרלוונטי, הגבוה ביניהם. לאורך הדרך למרחב גובה המבנים יהיה עד 6 קומות.

53. התכנית עולה בקנה אחד עם מגמות התכנון ורוחה של תמ"א 4/35, משתלבת בבנייה הקיימת בסביבתה ומספקת תועלות ציבוריות – ועל כן, מהווה תכנון ראוי ונדרש שאין להתערב בו. הצפיפות המינימלית בהתאם לתמ"א 35/4 בישוב עירוני דוגמת פרדס חנה כרכור עומד על 20,000 תושבים לקמ"ר – פי 10 מהצפיפות נכון למועד היום.

54. החלטת הוועדה המחוזית נשענת על אדנים יציבים וניתנה לאחר בחינה אמיתית של הצרכים השונים – הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית – הגם שיכול שאלו אינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הוועדה המקומית בשמירה על הקיים.

55. עוד טענה במהלך הדיון כי לא היתה חריגה מתכנית המתאר שכן, התכנית הכוללת לא התייחסה למתחם ג', אשר שונה מאוד ממשקי עזר. גם העוררות עצמן העלו במהלך הדיון ע"י מר רפפורט כי יש צורך בציפוף צירים לעיבוי על כן, טענת העוררות לחריגה מתכנית כוללת אינה ברורה.

56. עוד מציינת המשיבה 2 כי הניסיון להגן על צמודי קרקע אינו ראוי, מדובר בשוליים של האזור לשימור. המגיעים מדרך למרחב כוללים מבנים אינטנסיביים רבים [בניין בן 16 קומות] על כן יש התאמה, תכנון דומה, בתכנית נשוא הערר התכנון מינורי יותר. הטענה שהכניסה למתחם דרך הכיכר אינה נכונה. עוד מבהירה המשיבה 2 כי טענות העוררים אינם עולים בקנה אחד עם ההחלטה בתיק 40/23, שם ניתנו הנחיות ברורות.

57. לשיטת המשיבה 2, טענות הוועדה המקומית מועלות מבלי להתחשב בנסיבות העניין. כך, התעלמה הוועדה המקומית מתכנית ש/ 1 החלה משנת 1966 וקובעת בניה רוויה וצפיפות העולים פי כמה על המפורט בתכנית הכוללת; הוועדה המקומית התעלמה מהתרומות הציבוריות המשמעותיות הכלולות בתכנית, לרבות איחוד החלקות באופן המתיר ניצול יעיל של משאב הקרקע; הפרשה לשב"צ מבונה; עירוב שימושים ותוספת שימושי מסחר ותעסוקה; פתרון חניה בתת הקרקע, לרבות מתן זיקת מעבר למגרשים סמוכים, כחלק מפתרון תנועת כולל עם תכניות סמוכות; מתן אפשרות להגדלת השצ"פ שמדרום המהווה חורשה קיימת; וכן, תוספת של יחידות דיור קטנות ליישוב.

58. לטענת המשיבה 2 ישנן תכניות גובלות וסמוכות המעידות על כך שנדרש לאשר את התכנית ולדחות את הערר –

תכנית 308-1271501 חלה על חלקות 140-142, משנה את ייעוד המקרקעין עליהם היא חלה ממגורים ג' למגורים ד', מוסיפה יח"ד (סה"כ 50 יח"ד), בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית מיום 21.2.2024 בדבר הפקדתה של אותה תכנית), משנה קווי בניין, מוסיפה קומות (סה"כ 7 קומות) וזכויות בניה, וקובעת הוראות בינוי שונות.

תכנית 308-1158773 המקודמת ע"י הוועדה המקומית עצמה כיוזמת התכנית ומייצגת את השטח שבין חלק מגרש החברה לדרך למרחב, לשצ"פ ולמבנים ומוסדות ציבור, ומטרתה בהגדלת השצ"פ המקשר בין רח' המעלה לדרך למרחב. הומלצה להפקדה ע"י המקומית מתוך ראייה תכנונית כוללת של המתחם מצפון. התכנון המוצע לשצ"פ חושף את מלוא דופן המגרש לדרך למרחב.

התכנית נשוא הערר ושתי התכניות המוזכרות לעיל מקודמות ככלים שלובים תוך ראייה כוללת לתכנון המתחם המשתרע על פני כ- 8.5 דונמים. התכנית נשוא הערר משתלבת בסביבתה הקרובה ביותר הנעשית למעשה מתוך תיאום עם הוועדה המקומית, היא הבעלים בתחום התכנית המיועדת לשצ"פ, ועם הבעלים בשטחה של התכנית הסמוכה; התכנית כוללת הסדרה תחבורתית מיטיבה המבטלת את סמטת המעלה לטובת הרחבת השצ"פ מחד, ומאיך, מקדמת נגישות לשכונת הראשונים היישר מדרך למרחב ובה בעת לבניה המתוכננת במקרקעין בחלקות 140-142 ובחלקה 143.

59. בהתייחס לתוספת הזכויות שמעבר לקבוע בתכנית הכוללת במגרש דנן, ובניגוד לטענות העוררת לפיהן לכאורה אין כל תועלות ציבוריות בתכנית, טוענת המשיבה 2 כי קיימות תועלות ציבוריות משמעותיות בתכנית אשר גם בגינן מוצדקת העצמת הבניה במקרקעין שבתחום התכנית – מיקום המקרקעין, ההפקעה המשמעותית, השתלבות והתאמת התכנון והבינוי לתכניות הבניה הקודמות,

תועלות ציבוריות [איחוד חלקות כך שיש ניצול יעיל של הקרקע, הפרשה לשב"צ מבונה ועוד],
הטופוגרפיה הייחודית ברח' ההדרים.

60. באשר לטענה כי הרחוב הרלבנטי לבחינה הינו רח' המעלה ולא דרך למרחב, המשיבה 2 טוענת כי בניגוד לטענות העוררת רובה ככולה של חזית חלקה 138 גובל במישרין בדרך למרחב ומצוי על הכיכר הקיימת בדרך למרחב-פינת רח' ההדרים. המגרש המאוחד הינו בעל חזית משמעותית לדרך למרחב ואין כל טעם תכנוני שלא להכיר בו כגובל בדרך למרחב, הן לנוכח העובדה כי רח' המעלה ושטח שמדרום לו אינם מהווים חיץ, ובוודאי שלא חיץ מבונה בין המגרש המאוחד לדרך למרחב, אלא מדובר בדרך ושצ"פ, ומה גם שהדרך מיועדת לביטול בתכנית המקודמת ע"י העוררת עצמה באופן החושפת את מלוא החזית של המגרש המאוחד לדרך למרחב.

61. המשיבה 2 טוענת כי אין כל ממש בטענות הוועדה המקומית להיעדר גמישות תכנונית שעה שנספח הבינוי המוצע בתכנית אינו בעל מעמד מחייב אלא צורך כמסמך רקע בלבד, ושעה שבהתאם להוראת ס' 6.4 (1) לתקנון התכנית נדרש אישורה של העוררת לתכנית בינוי שתוגש ותאושר בטרם מתן היתר בניה. בכך, מובטחת גמישות תכנונית בלתי מבוטלת למהנדס הוועדה המקומית בעת הוצאת היתר הבניה.

62. ביום 6.6.2024 התקיים דיון בערר, ובסיומו החליטה הוועדה על דחיית הערר, מהנימוקים שיפורטו להלן.

דיון והכרעה

63. בפתח הדברים, נציין כי הלכה למעשה אין מחלוקת בין הצדדים שהציפוף שנקבע בתכנית מושא הערר גבוה יותר מהציפוף שנקבע למתחם בו נמצא המגרש, בתכנית המתאר הכוללנית משנת 2017 בה נקבע 3 יח"ד לרונם. כמו כן, אין מחלוקת בין הצדדים כי הוראות תמ"א 35/4 אינן חלות בעניין שבפנינו מאחר שלא התגבשו תנאי התחולה.

64. המחלוקת בין הצדדים נעוצה בשאלה האם מקדם הצפיפות והיקף זכויות הבניה שאושרו בתכנית ראויים? הוועדה המקומית טוענת, כי התכנית מושא הערר חורגת באופן משמעותי מהוראות התכנית הכוללנית, כך שתכנית המתאר תהפוך לבלתי רלוונטית, למרות שאושרה בשנת 2017 ונועדה להסדיר את התכנון בתחומה עד שנת 2030. כן טוענת הוועדה המקומית, כי מבחינה תכנונית די היה בחריגה המביאה ל-29 יח"ד ללא שטחי מסחר ותעסוקה או 24 יח"ד וקומת מסחר בהיקף של עד 500 מ"ר עיקרי ובכל מקרה לא יותר מ-6 קומות, ולא היה נכון לאשר בתכנית 30 יח"ד על פני 7 קומות.

65. מנגד, הוועדה המחוזית ובעלי זכויות במקרקעין טוענים כי התכנית הינה בסמכות ועדה מחוזית, דהיינו באותו מדרג נורמטיבי כמו התכנית הכוללנית, ואין מניעה בתכנית דנן לסטות מהוראות הכוללנית על רקע שיקולים תכנוניים רלוונטיים בנסיבות מקרה שבא בפניה. לכך יש להוסיף, כי למרות שחלף זמן קצר מאישור התכנית הכוללנית, במספר לא מבוטל של מקרים העוררת אישרה/המליצה על אישור תכניות מפורטות במתחם הכוללות מקדמי צפיפות גבוהים בהרבה מאלו שנקבעו בתכנית המתאר. הדבר מעיד על כך שגם לשיטת העוררת תכנית המתאר אינה מספקת את המענה התכנוני הנדרש בעיר לאור הגידול הצפוי באוכלוסיית העיר והצורך להימנע מפגיעה בשטחים ירוקים, ומסכימה הלכה למעשה שנכון לפרוץ את הוראות התכנית הכוללנית במקרים המתאימים, באישור הוועדה המחוזית.

66. עמדת המשיבות היא שבמקרה דנן, מוצדק לסטות מהוראות תכנית המתאר הכוללנית נוכח נסיבות המקרה, ובכלל זה מאחר שהשטח נמצא על ציר לעיבוי עירוני, במרכז הישוב, בפאתי המער' (מרחק של 200 מ"ר), מהווה מוקד משיכה לתושבים, ביעוד אזור מגורים ג' המובחן מאזור המשקים החקלאיים משנת 1966. כמו כן, קיימות תועלות ציבוריות בתכנית וניצול יעיל של משאב הקרקע לצד הפקעה משמעותית שבוצעה מחלקה 138.

בנוסף, ההחלטה משתלבת ומתאימה לתכנון ולבינוי לתכניות הבניה המקודמות ברחב ולבניה הקיימת על ציר דרך למרחב. לכך יש להוסיף כי הטופוגרפיה הייחודית ברחוב ההדרים נמוכה מסביבותיה בכ-6 מטרים, מאפשרת עלייה לגובה מבלי לבלוט ביחס לסביבה.

נדון בטענות – ראשון ראשון, ואחרון אחרון.

האם יכלה הועדה המחוזית לתכנון ובניה לאשר תכנית בסטייה מהוראות התכנית הכוללת?

67. כאמור בהחלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה בעניין גני פרח (ערר 40/23), שניתנה ביום 8/5/2024, נקבע זה מכבר כי תכנית מתאר כוללת היא מסמך סטטוטורי הנותן לרשות מסגרת תכנונית מוסכמת ומקיפה, המתווה מדיניות תכנון לטווח ארוך וכיווני פיתוח עתידיים של מרחב הרשות כולה. במקביל, התכנית קובעת הנחיות לתכנון המפורט הנגזר ממנה, ועם אישורה היא מאפשרת לוועדה מקומית, שנקבעה כוועדה עצמאית, לקבל את מלוא סמכויות התכנון לקדם ולאשר תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות התואמות את תוכנית המתאר.

68. סולם העדיפויות של תכניות, וההיררכיה ביניהן, קבוע בסעיפים 129 – 131 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – "החוק") הקובעים, בין היתר, כי תכנית מיתאר מחוזית - כוחה יפה מתכנית מיתאר מקומית ומתכנית מפורטת אם לא נאמר אחרת בתכנית המיתאר המחוזית; תכנית המיתאר הארצית - כוחה יפה מכל תכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המיתאר הארצית.

69. במהלך השנים הוכנסו על ידי כנסת ישראל תיקונים לחוק, שנועדו להגדיל את סמכויות הועדה המקומית בכל הנוגע לתכניות, ולפנות את הועדות המחוזיות לדון ולהחליט לגבי תכניות שבסמכותן (ראו תיקון מס' 43, תיקון מס' 76, תיקון מס' 101). בדברי ההסבר לתיקון מס' 76, הובהרה התכלית שבבסיס התיקון, לפיו מערכת תכנון יעילה היא כלי חיוני לקידום איכות החיים השגשוג והצמיחה במשק, וכי מוצע להרחיב את סמכות הועדות המקומיות לתכנון ולבניה כך שהועדה המחוזית תתמקד בהתוויית מדיניות תכנונית כוללת והועדה המקומית תוכל לאשר תכנית נקודתית שאינה סותרת את מדיניות התכנון הכוללת (הצ"ח הממשלה 236, י' באייר התשס"ו, 8 במאי 2006).

70. תכנית המתאר הכוללת קובעת מדיניות תכנון כוללת, ובה בעת עליה להנחות את התכנון המפורט הנגזר ממנה; לאחר אישורה של תכנית מתאר מקומית-כוללת, יכולות הועדות המקומיות שיוסמכו לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, התואמות את תכנית המתאר. תכנית מתאר כוללת, המאשרת על ידי ועדה מחוזית, נועדה כאמור לאפשר לוועדות המקומיות לאשר תוכניות במדרג נמוך יותר, התואמות את התכנית הכוללת.

71. אמנם, הועדה המקומית לא תוכל לאשר תכנית מפורטת העומדת בסתירה לתכנית הכוללת, אולם מבחינת סמכות הועדה המחוזית אין מניעה על פי החוק כי ועדה מחוזית תאשר תכנית מתאר מקומית אף אם היא עומדת בסתירה לתכנית מתאר כוללת. לעניין זה, ראו דיני תכנון ובניה, שרית דנה ושלום זינגר, כרך ב' עמ' 1089 - 1091, שם נכתב כדלקמן:

"משנמנע המחוקק מלהגדיר את התכנית הכוללת כתכנית גבוהה בסולם העדיפויות של התכניות על תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, אין כל מניעה על פי החוק לאשר תכנית מתאר מקומית אף אם היא עומדת בסתירה לתכנית הכוללת. תכנית כזו, לא תוכל להתאשר ככלל על ידי הועדה המקומית, שכן על פי סעיף 62א(ג)(4)(ד) לחוק תכנית בסמכות ועדה מקומית לא תסתור את התכנית הכוללת (למעט בעניינים שפורטו בסעיף). ואולם, על פי סעיף 1 לחוק, תכנית בסמכות הועדה המחוזית היא תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת שאינה תכנית בסמכות הועדה המחוזית היא תכנית הוראותיו המצרפיות של החוק מובילות למסקנה שהועדה המחוזית מוסמכת, גם לאחר אישורה של התכנית הכוללת, לאשר תכנית מתאר מקומית הסותרת אותה." [ההדגשה אינה במקור]

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מוזכרות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

72. סוגיית סמכות הוועדה המחוזית לסטות מתכנית כוללנית שהיא עצמה אישרה עלתה בפסקי הדין עת"מ (תל אביב-יפו) 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה, ופסק הדין עת"מ (ירושלים) 20-11-70723 שומרים על דניה עמותת "שומרים על דניה" נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה שם נקבע בסעיף 17 כדלקמן –

“אין חולק כי בסמכותה של הוועדה המחוזית לסטות מתכנית כוללנית שהיא עצמה אישרה. אולם סטייה כאמור מחייבת טעמים אשר יצדיקו זאת”.

73. ההחלטה כאמור ניתנה בהמשך להחלטת ועדה נכבדה זו בערר 57/20,58/20,59/20 עמותת שומרים על דניה ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה, שם נקבע כך:

“בשלב ראשון נבחן אם התכנית סוטה מהוראות התכנית הכוללנית, ובשלב שני נבחן אם ישנה הצדקה לסטייה כזו. יצוין כי אין מחלוקת בין הצדדים לערר כי הוועדה המחוזית מוסמכת לאשר תכנית הסוטה מהתכנית הכוללנית, שאף היא עצמה תכנית שבסמכות הוועדה המחוזית ועל כן ברמה זהה בהיררכיית התכניות. המחלוקת היא בשאלת הסבירות של אישור תכנית כזו זמן קצר לאחר אישור התכנית הכוללנית”.

74. בכל הקשור לנושא שבפנינו – הוועדה המחוזית לתכנון ובניה הגבילה את כמות יחידות הדיור לדונם במסגרת התכנית הכוללנית. ודוק, הגורם המוסמך לקבוע את כמות יחידות הדיור בתכנית הכוללנית שמכוחה הוועדה המקומית יכולה לאשר תכניות, הוא הגורם אשר לו נתונה הסמכות לסטות מכמות יחידות דיור שנקבעה בתכנית הכוללנית. אולם, ראוי שהוועדה המחוזית תעשה שימוש בסמכות זו במשורה, במקרים הפרטיים המתאימים לכך, לאחר בחינת נסיבות המקרה שבפניה, בסבירות ובמידתיות, לבל תהפוך תכנית המתאר הכוללנית לבלתי רלוונטית.

האם קיימת הצדקה לסטייה מהתכנית הכוללנית בעניין שבפנינו?

75. בענייננו, נראה כי אכן מדובר במגרש ייחודי שמאפייניו מאפשרים ציפוף משמעותי גבוה מזה שנקבע בתכנית המתאר הכוללנית. זאת, נוכח גודלו של המגרש (1.8 דונם), ממוקם על דרך ראשית, בסמיכות לאזור מרכז העסקים של היישוב, באזור שפל טופוגרפי ותואם את סביבתו מבחינת בנייה רוויה וגובה הבניינים הקיימים והצפויים, כאשר התכנית צפויה להביא למיצוי משאב הקרקע ולתועלות משמעותיות – פרויקט בעירוב שימושים עם קומת מסחר, הקצאה לצרכי ציבור לטובת מטרות ציבוריות, זיקת הנאה להרחבת המדרכה ועוד.

76. בנסיבות אלו, נראה כי תכנון 4 יח"ד לדונם, בהתאם להוראות תכנית המתאר הכוללנית, יהא תכנון שאינו מיטבי. העוררות הסכימות לכך בעצמן, כפי שניתן להיווכח מהצעתן לאשר 29 יח"ד / 24 יח"ד בתוספת 500 מ"ר מסחר.

77. כידוע, תכנית כוללנית אינה יורדת לרזולוציה של מגרש ובתכנית מפורטת המתגבשת מכח התכנית הכוללנית יש אפשרות להתייחס למגרש מסוים. בענייננו, נראה שמדובר בעיבוי אפשרי למגרש אשר המשמעות שלו, לטענת העוררות, הינה פריצה של התכנית הכוללנית אלא שלדעת הוועדה מדובר בעיבוי זכויות בניה ברוח הבניה של הבניינים הקיימים מחד וברוח מדיניות ארצית מאידך.

מדובר בעיבוי מתבקש שהתועלת הציבורית שלו בהוספת יחידות דיור אינו מסתכם באי התאמה לתכנית הכוללנית, אלא מעבר לכך, שכן העיבוי מתכנס לחריגה מאוזנת מהתכנית הכוללנית במגרש אחד בלבד, באופן התואם למאפייני הבינוי במע"ר.

78. בענייננו, המשיבה 1 החליטה כי הוראות התכנית העדכנית מיטיבות עם הציבור שיוכל להלך על פני שדרת עסקים במרכז העסקים הראשי, ושתושבים יוכלו לרכוש גם דירות קטנות יותר, ויעמוד לרשותם היצע דירות מגוון. המשיבה 1 עשתה כן לאחר שבחנה כאמור את המתחם לגופו, מרקם הבניינים, גובה המבנה המוצע ביחס למבנים בסביבתו, קיומם של מגרשים ריקים ביישוב, צמוד לדרך ראשית ולאזור העסקים, וקבעה כי ניתן לאשר את התכנית, אף אם היא מהווה שינוי לנקבע בתכנית המתאר הכוללנית, מאחר שמצאה כי נסיבות המקרה הפרטני והייחודי מצדיקות זאת.

79. הוועדה המחוזית היא מוסד התכנון בעל ההיכרות הקרובה ביותר עם מאפייניו של המחוז, צרכיו התכנוניים ומגבלותיו, והחלטתה לאשר את התכנית נעשתה לאחר שנבחנו ההיבטים השונים הנדרשים לעניין. ראו ע"ע 1446/06 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ (21.9.2010, פורסם בנבו), סעיף 18:

"[...] יש לזכור כי לוועדה המחוזית כיום נקודת מבט רחבה ומקיפה יותר "כחלק מאחריותה הכוללת לקבוע את התשתית הנורמטיבית הבסיסית לתכנון המרחבי במחוז עליו היא מופקדת" (ע"ע 2528/02 ועדת ערר מחוזית – מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (18.6.08, פורסם בנבו), בפס' 45). הוועדה המחוזית היא מוסד התכנון אשר נועד על פי התפיסה התכנונית הקיימת ל"שקף את מגוון היבטיהם של צורכי התכנון ואת מגוון השיקולים הציבוריים והמקצועיים, תוך איזון ראוי בין השיקולים הכלל ארציים והמחוזיים לבין השיקולים המקומיים" (דנג"ץ 5361/00 חיים פלק נ' היועץ המשפטי לממשלה (4.1.2005, פורסם בנבו), בפס' 4 לדעת המיעוט של השופטת ביניש). ועדות מחוזיות ניחנו "בראייה רחבה וכוללת" (בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179 (2003), בעמ' 202).

80. לכך יש להוסיף כי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה היא מוסד תכנון המהווה רשות סטטוטורית עצמאית הפועלת על פי הסמכות ושיקול הדעת שהוקנה לה בחוק (ר': דפנה ברק-ארוז, משפט מינהלי (2010) 159-163; ברוך ברכה, משפט מינהלי (1996) 43). חובת הוועדה המחוזית להפעיל שיקול דעת עצמאי חלה גם בהתייחס לעמדות או מדיניות של מוסד תכנון אחר ואינה חייבת ליישם את הוראות תכנית מתאר, ראו: דיני התכנון והבניה, שם, בעמוד 158 –

"אף שתכניות מתאר ארציות ומחוזיות הן במעמד גבוה יותר בהיררכיה של התכניות מתכנית מתאר מקומית, הוועדה המחוזית אינה מחויבת לאשר תכנית מתאר מקומית המיישמת את הוראותיהן. עדיפותן של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות תמנע אמנם אישורה של תכנית סותרת, אך היא אינה מטילה חיוב על מוסדות התכנון האחרים לאשר תכנית מתאר מקומית תואמת, אלא אם הוטל עליהם חיוב באמצעות המנגנונים שנקבעו לכך בחוק [ה"פ (י-ם) 298/95 עמותת בית הכרם לאיכות הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים (נבו, 12.7.1996)]."

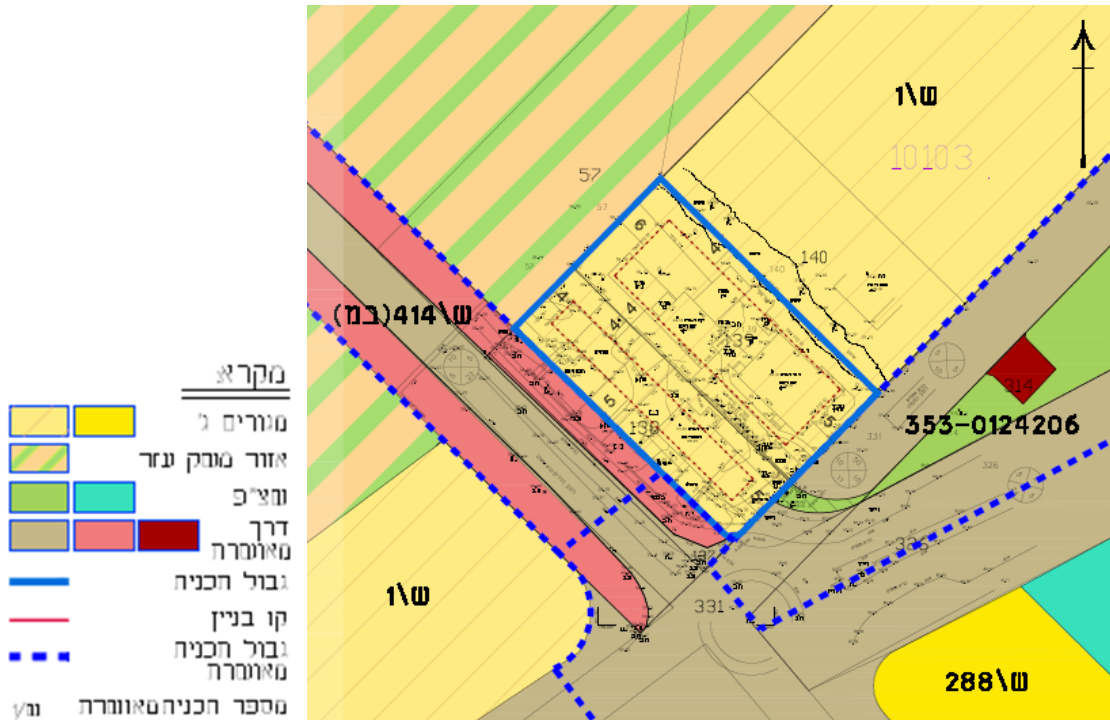
ובהמשך בעמוד 159 –

"היותו של מוסד תכנון גוף קולגיאלי המורכב מבעלי דיסציפלינות ומומחיות שונים כמו גם מנציגייהם של אינטרסים מגוונים, והחובה המוטלת עליו לקבל החלטות על סמך שיקולים תכנוניים ומקצועיים, תוך איזון ושקלול בין כל האינטרסים המיוצגים במוסד התכנון ומכלול האינטרסים הרלוונטיים האחרים, מחייבים הפקדתה של החלטה בידי החברים במוסד התכנון. בפניהם מוצג מלוא המידע הרלוונטי וחבריו שותפים לשיח ושיג המתנהל בו ביחס לכל נושא המובא בפניו. על מוסד התכנון מוטלת החובה להגיע "להחלטה מאוזנת בראייה הממזגת את מכלול האינטרסים המיוצגים בו" [בד"צ 5848/99 פריצקי]"

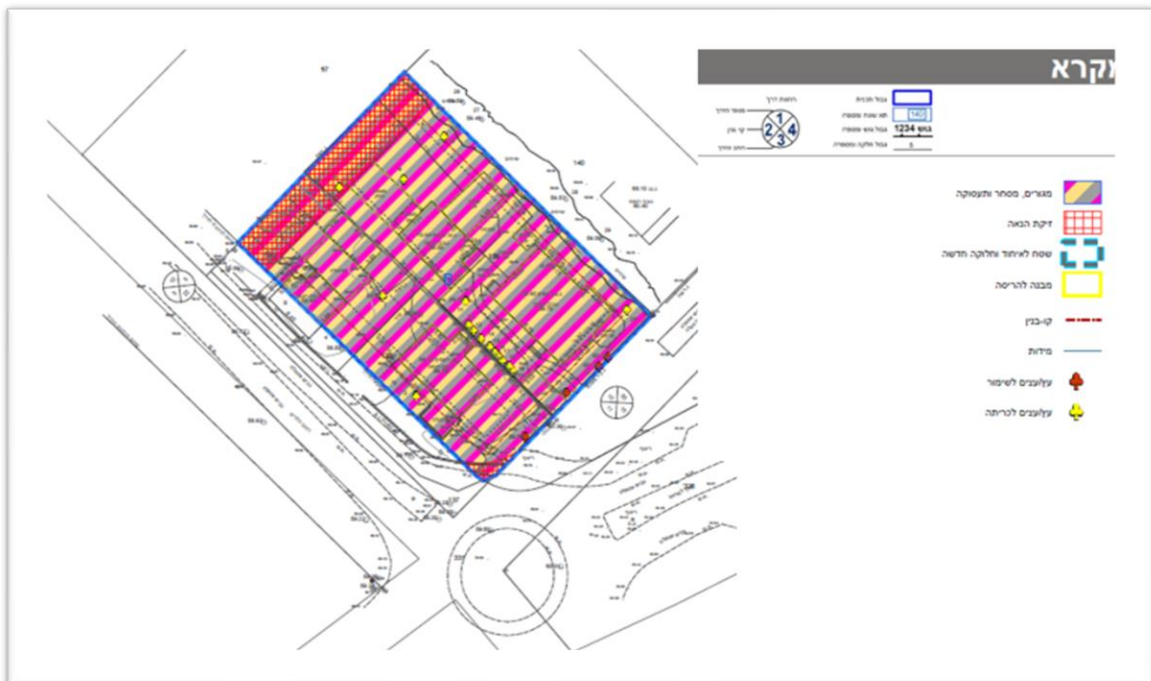
81. לאחר בחינת הדברים לגופם, לא מצאנו כי יש להתערב בהחלטת המשיבה 1, שכן מצאנו כי האחרונה בחנה את השיקולים הנדרשים והשפעתם על הציבור והפרט, וקבעה כי במגרש מושא הערר ניתן לקדם תכנית הכוללת יותר יח"ד מזו שנקבעה בתכנית המתאר הכוללנית.

82. נביא להלן את ההבדלים בין תשריט המצב המאושר לבין תשריט מצב חדש –

תשריט מצב מאושר



תשריט מצב מוצע



83. בהחלטת ההפקעה נכתבו על ידי ועדת המשנה הנימוקים להחלטה המפורטים להלן, ובכללם ציון כי מדובר במגרש במיקום ייחודי במרחב שמהווה נקודת ציון ייחודית, בהיותו הדופן של הכיכר בצומת הדרכים המצדיק ציפוף גבוה יותר נקודתית, בהאי ליסנא –

“התכנית ממוקמת בהצטלבות דרכים של רחובות המעלה והדרים, עם חזית הסמוכה לרחוב דרך למרחב (שמצטלב עם רחוב הדרים), שהינה עורך עירוני מרכזי בפרדס חנה-כרכור. עורך החלקה פונה לאזור משקי עזר הנכללים במתחם המיועד לתכנון לחידוש עירוני של “שכונת הראשונים”.

הוועדה השתכנעה כי מדובר בתכנית המציעה פיתוח עירוני התואם לסביבה, ולמדיניות התכנון הרווחת במרחבים עירוניים, הבאה לידי ביטוי בתמ”א / 35 / 4.

מדובר במגרש במיקום ייחודי במרחב שמהווה נקודת ציון ייחודית, בהיותו הדופן של הכיכר בצומת דרך למרחב ורחוב הדרים, ובכך מצדיק ציפוף גבוה יותר נקודתית. כמו כן, התכנית כוללת עירוב שימושי קרקע ושטחי משרדים ומסחר, בשתי הקומות הראשונות, וכן שתי קומות של חניון תת קרקעי המצדיקים אף הם את זכויות בניה שנקבעו במתחם”. [ההדגשה אינה במקור]

84. לכך יש להוסיף את הנימוקים שהועלו בהחלטת ועדת המשנה בהתנגדויות -

“לאור בחינת ההתנגדויות, וכן בהתאם לזכויות הבניה שנקבעו בהחלטת ההפקדה לתכנית 308-1271501 הסמוכה, יש להפחית את עוצמות הבניה שנקבעו במתחם התכנית. יחד עם זאת, לאור העובדה שמדובר בחטיבת קרקע ייחודית, עוצמות הבניה שמעבר לתכנית הכוללנית תואמות למיקום על צירי תנועה ראשיים ביישוב. לאור כל האמור, מספר יחידות הדיור יופחת, והתכנית תכלול עד 30 יחידות דיור, ושטחי הבניה יעודכנו בהתאם. קומת התעסוקה בקומה א' תוגבל בגובה לעד 3.5 מ'...”

המגרש ייחודי במיקומו על הצומת של דרך למרחב, רחוב המעלה ורחוב הדרים. משכך, נקבעה צפיפות גבוהה יותר. עם זאת, הצפיפות במתחם התכנית הופחתה, ראה לעיל, ואולם לאור העובדה כי מיקומו של המגרש הנושק לרחוב דרך למרחב, והעובדה שהגישה למגרש הינה מרחוב הדרים ולא מרחוב הראשונים, נכון לקבוע ציפוף בדומה לזה שמתאפשר למגרשי הבניה בדרך למרחב...

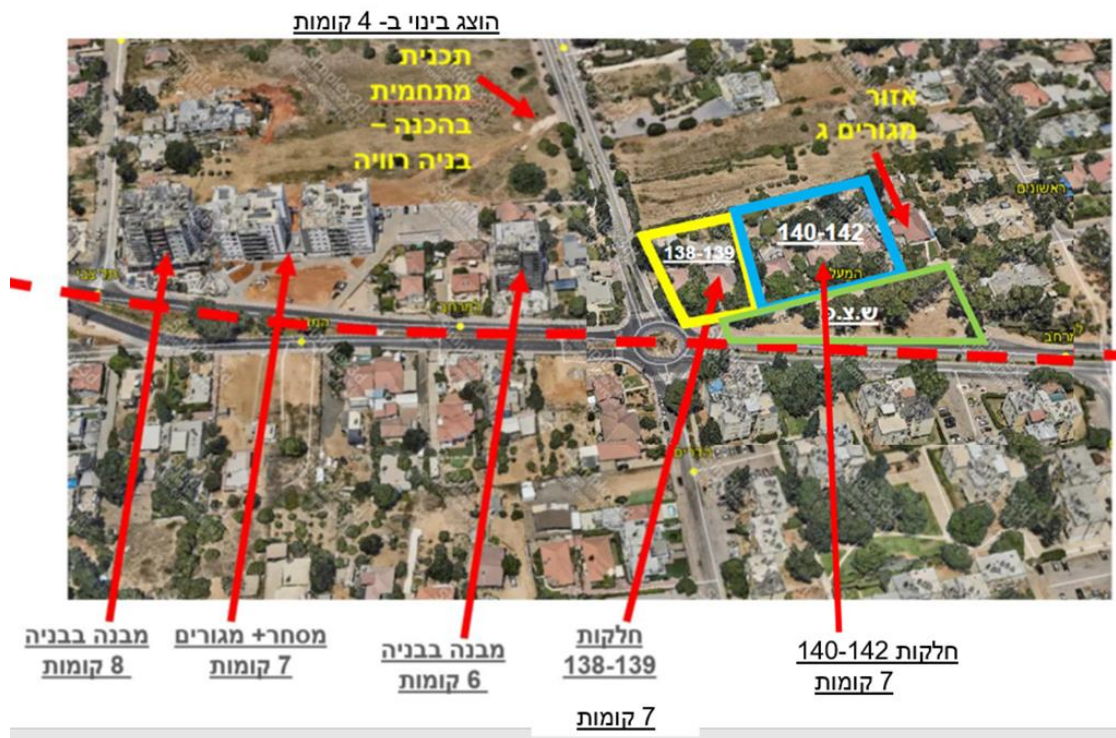
במתחם הנדון מאושרות זכויות בניה של 120% בניה שטחים עיקריים, כך שבפועל מאושרת בניה של 12 יח”ד לדונם, בהנחה של 100 מ”ר ליחידת דיור, וזאת ללא קשר להחלטת ועדת הערר.

הציפוף שנקבע במתחם יאפשר הקמת חניונים תת קרקעיים, וטיוב תכנון המבנים והמתחם. הוועדה המחוזית סבורה שעירוב שימושים וקביעת מסחר ותעסוקה רצויים ונחוצים במיקום התכנית הנדונה, מאחר ומדובר במגרשים בצומת דרכים מרכזיות, שם נכון תכנונית לשלב שימושי תעסוקה ומסחר המשרתים את תושבי האזור, ועל מנת להפחית את הצורך בנסיעות ושימוש ברכב ואמצעי תחבורה שונים, לקבלת שירותים. עירוב של שימושי קרקע מייצר מרחב עירוני פעיל, תוסס ויעיל...” [ההדגשה אינה במקור]

85. התכנית מושא הערר אינה בחריגה מגובה הבניינים בסביבה, לרבות מגובה הבניינים המתוכנן בתכניות סמוכות גובלות שאושרה על ידי העוררת, כמפורט בתשריט תשובת הועדה המחוזית -



86. נוסף, כי מדובר בקרקע המוקפת בבניינים בהיקפים זהים, כאמור לעיל, באזור המע"ר ובקרבת צירי עיבוי ופיתוח המיועדים לעיבוי ופיתוח בתכנית המתאר הכוללת ואינה חורגת ממאפייני מופע הבינוי המאושר, הן מבחינת הטופוגרפיה של המקרקעין המצדיקים ומאפשרים תוספת קומות נוכח היות הקרקע נמוכה בשישה מטרים מסביבתה, וכן נוכח גובה הבניינים הסובבים כמפורט בכתב התשובה של הועדה מחוזית ומתואר להלן -



87. בנוסף להצדקות התכנוניות שפורטו לעיל בעניין סטייה מהתוכנית, ברוח מדיניות לאומית ובהתאם למאפייני המגרש, מקובלת עלינו מסקנת הוועדה המחוזית שמצאה לנכון לאשר את הציפוף המבוקש בתכנית לאור מיקומה של התכנית, אשר ממוקמת במרכז הישוב, בשטח הצמוד לדרך למרחב שהיא דרך רחב מרכזית ביישוב פרדס-חנה, שלה קיימים שני נתיבים בכל כיוון, כשמדובר ב-24 מ' זכות דרך, ביחס למגרש היושב בצומת של שני כבישים מרכזיים מהווה נימוק משמעותי לציפוף רב יותר מזה שבמגרש פנימי יותר, באשר מן המפורסמות שיש לציפוף יותר את המגורים הצמודים לדרכים ראשיות. משתנים ואכן, בתכנית הכוללנית נקבע כי דרך למרחב תהווה ציר לציפוף. הוועדה השתכנעה בנוסף, כי מדובר בציר עיבוי לפי הכוללנית, בקרבת המע"ר, כאמור שטח התכנית הינו על התכנית מאפשרת ניצול קרקע מיטבי על ידי איחוד וחלוקה שיאפשרו שב"צ, התכנית משלבת מסחר ותעסוקה לטובת הציבור, מקנה פתרונות חנייה תת קרקעיים ועילויים, ומציעה מגוון יח"ד בגדלים שונים, שישירתו את הציבור ואת הרשות המקומית שתהנה מהכנסות שטחי מסחר ותעסוקה.

88. התכנית חלה על חלק מהחלקות לאורך רחוב המעלה שעוד בשנות השישים בתכנית ש/1 נקבעה בהן צפיפות גבוהה בהרבה מזו שבמשקי העזר שנמצאים בעורף אותן חלקות - בעוד שבמשקי העזר נקבעו זכויות בניה של 12%, בחלקות הנדונות נקבעו 120% בניה. ההיגיון התכנוני היה עיבוי הבניה בחלקות הסמוכות לעורך תנועה מרכזי.

לכך יש להוסיף כי הציפוף שבתכנית אינו חריג מהמצב המאושר כמו גם המצב התכנוני המקודם בסביבת התכנית, ומשכך לא מדובר בציפוף חריג, כפי שנטען בערר. מבט על דרך למרחב שממערב לשטח התכנית החל במפגש שלה עם רחוב תל צבי מראה שלושה בנייני מגורים בבנייה רוויה בגובה של 7-8 קומות.

89. הוועדה סבורה שנכון היה לאשר תכנית המגדילה את הצפיפות שנקבעה בתכנית הכוללנית לשטח זה, התואמת נפחים קיימים במגרש. התכנית מהווה ניצול קרקע מיטבי, תוך הגדלת הצפיפות מעבר לקבוע בכוללנית (3 יח"ד לדונם).

90. בעניין תחולת תיקון 4 לתמ"א 35, אין כאמור מחלוקת בין הצדדים כי הוראות התחולה אינן חלות במקרה שבפנינו. בשאלת קיומה של רוח התמ"א, המהווה מדיניות תכנון ארצית, והשלכתה על הליכי תכנון, ראו עע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל עליון (24.6.2009, נבו) בית המשפט העליון הותיר ב"צריך עיון" את השאלה "האם נוכח הוראות תמ"א 35 ומעמדה הנורמטיבי הרם מבחינה תכנונית יש לפרש את הוראותיהן של תכניות קיימות אף שאושרו טרם תחילת תוקפה של תמ"א 35 ברוח הוראותיה של תמ"א זו ועל-פי התכליות שאותן ביקשה להשיג".

לאחר מכן, בעע"מ 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום נ' פז בית זיקוק אשדוד בע"מ (9.8.2012, נבו) נקבע בנוגע ליחס שבין תכנית מתאר מקומית לתכנית מתאר ארצית שהותירה אותה בתוקף, ש"יש לפרש תכנית מתאר באופן שיעלה בקנה אחד עם פרשנותה של תכנית שמעמדה במדרג תכנוני גבוה יותר".

91. כאן המקום להדגיש, כי מקובלת עלינו הטענה שלפי עקרונות היסוד של התכנון "יש חשיבות רבה לתכנון יישוב בצורה של פירמידה, כך שעל כל תכנית מפורטת לצמוח מעקרונות התכנית המתאר בכוללנית". יחד עם זאת, ככל שנמצא כי במקרה פרטני שנבחן על ידי הוועדה המחוזית, במסגרת תכנית בסמכות ועדה מחוזית, שנדרש לקבוע כמות יח"ד גבוהה מזו שנקבע בתכנית מתאר כוללנית - בסמכותה כאמור לעשות כן. אולם, לא נצא ידי חובתנו אם לא נאמר באותה נשימה, כי עליה לעשות כן תוך הפעלת שיקול דעת ובנימוקים ברורים ובהתאם למקרים פרטניים בהם מכלול נסיבות העניין מובילות לקבלת החלטה כאמור.

92. יצוין כי חשובה לעניין זה הודעת הוועדה המחוזית בעניין שבפנינו, כי היא מאשרת תכניות רבת במרחב התכנון של העוררת כאשר אלו תואמות את התכנית הכוללנית, וכי אינה מתעלמת מהקביעות הקיימות בתכנית הכוללנית, לרבות מהציפוף המוצע בה במקומות המתאימים לכך. כמו כן, חשובה הודעת העוררת בדיון לפיה הוועדה המקומית מגבשת בימים אלה תוכנית מדיניות לציפוף לפרדס חנה כרכור בהתאם להחלטה בערר גני פרח וכי הכנה זו צפויה להסתיים תוך מחצית השנה.

93. טענת העוררות, לפיה ציפוף אינה יכולה להוות מטרה בלעדית, בעטיה אין לבחון פרמטרים תכנוניים נוספים ולהתעלם מתכנית המתאר, הינה טענה נכונה, אולם כפי שניתן לראות לעיל, המשיבה 1 בחנה שלל פרמטרים תכנוניים ולא קבעה כי ציפוף היא מטרה בלעדית, אלא קבעה כי **בנסיבות המגרש שבפניה ניתן לקבוע ציפוף אשר יביא הלכה למעשה להגשמת המטרה המחוזית ואינה סותרת את המגמה הארצית לציפוף**. אולם, אין אנו נדרשים להכריע בטענה כי רוח תמ"א 35 תיקון 4 שורה בכל עת מעל הליכי התכנון גם כאשר התמ"א אינה חלה על פי הוראותיה.

94. מכל מקום, במקרה שבפנינו, גם העוררות לא סברו כי הוראות תכנית המתאר נכונות למגרש שבפנינו, והראייה לכך היא תמיכתן בתכנית המאשרת יותר מ 3 יח"ד לדונם. יצוין, כי גם במקרה שבפנינו, הצדדים מסכימים כי התכנית סוטה מהוראות התכנית הכוללנית, אולם קיימת מחלוקת אם יש הצדקה לסטייה כאמור. העוררות לא טענו כי הוועדה המחוזית נעדרת סמכות לאשר תכנית הכוללת כמות יח"ד גדולה מהקבוע מהתכנית הכוללנית, אולם טוענת העוררות כי כמות יחידות הדיור שנקבעה חרגה משמעותית מעקרונות התכנית הכוללנית, ולכן הדבר עשוי להפוך את התכנית הכוללנית לאות מתה. לכך יש להוסיף כי גם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חרגה במקרים רבים ודומים מכמות יח"ד לדונם שנקבעו בתכנית המתאר הכוללנית כמפורט בהחלטת גני פרח, וכי גם במקרה שבפנינו טענה כי ראוי היה לאשר בתכנית 29 יח"ד או 24 יח"ד בתוספת 500 מ"ר מסחר ותעסוקה. זאת, חלף 30 יח"ד שאושרו. די בהסכמת העוררות כדי להעיד על העובדה שהעוררות אינן מתנגדות באופן גורף לסטיב מהכוללנית, גם למגרש נשוא הערר. היינו, אין לכאורה מחלוקת בין הצדדים כי במקרה דנן נדרש לאשר כמות יח"ד גדולה מזו שנקבעה בתכנית הכוללנית. המחלוקת בין הצדדים בעניין כמות יחידות הדיור ושטחי הבניה אינה משמעותית כלל.

95. לכך יש להוסיף, כי בהחלטה בערר גני יפרח פורטו מקרים נוספים של 18 תכניות (2 בסמכות מקומית ו-18 בסמכות מחוזית) שאושרו לאחר יום 15/8/2017 [מועד אישור תכנית המתאר] בישוב כרכור, אשר מכילות הוראה הנמצאת באי התאמה לתכנית הכוללנית, בהן אושרו (מתן תוקף/דיון בהפקדה) כמות יח"ד גדולה מזו המאושרת בתכנית המתאר הכוללנית. יצוין כי העוררות לא הגישו התנגדות לחלק נכבד מהתכניות הנ"ל, דבר המלמד על כך שגם העוררות סבורות כי יש מקומות נקודתיים בהם נכון מבחינה תכנונית לקבוע מספר יח"ד גבוה מזה שנקבע בכוללנית.

5 מתוך התכניות לעיל מתייחסות למגרשים במתחם 9 בו נמצא גם המגרש מושא הערר – שתיים מתוכן בציר עיבוי בו אושרו 11 יח"ד לדונם (183% יותר מהמאשר בתכנית הכוללנית), 6.8 יח"ד לדונם (116% יותר מהמאשר בתכנית הכוללנית); שבע במתחם 9 שלא בציר העיבוי – בהן אושרו 14 יח"ד לדונם (350% יותר מהכוללנית – תכנית 308-0938951), 10 יח"ד לדונם (166% יותר מהכוללנית), 5.3 יח"ד לדונם (132% יותר מהכוללנית).

כמו כן, אושרו 13 תכניות נוספות בכרכור בהן אושרו יותר יחידות דיור מהמאשר בתכנית הכוללנית. כך למשל, בתכנית 308-1271501 (מתחם A6, המהווה מתחם לשימור) אושרו 15 יח"ד לדונם כאשר על פי התכנית הכוללנית ניתן 3 יח"ד לדונם, היינו – התכנית מאשרת 500% יותר מהצפיפות בתכנית המתאר.

כך גם בתכנית 308-0813774 במתחם 14 אושרו 14 יח"ד לדונם, כאשר על פי התכנית הכוללנית ניתן 4 יח"ד לדונם, ביינו – התכנית מאשרת 350% יותר מהצפיפות התכנית המתאר.

בתכנית 308-0479873 אושרו 37 יח"ד לדונם, כאשר תכנית המתאר מאשרת 9 יח"ד לדונם, היינו – התכנית מאשרת 411% יותר מהצפיפות בתכנית המתאר. וישנן כאמור 10 תכניות נוספות בהן אושרה צפיפות גדולה יותר מזו שבתכנית המתאר הכוללנית.

96. בהמשך הוספו 5 תכניות נוספות בסמכות מחוזית העומדות בניגוד לתכנית הכוללנית המצויות בשלבי קידום שונים. בין התכניות הנ"ל נכללת תכנית 308-1215292 הכוללת 40.3 יח"ד לדונם, כאשר תכנית המתאר מתירה 8 יח"ד לדונם, היינו – 503% יותר מהצפיפות בתכנית. כמו כן, אחוזי הבניה בתכנית 330% כאשר על פי התכנית הכוללנית 88% אחוזי בניה.

כך גם תכנית 308-1272590 כוללת 25.5 יח"ד לדונם, ו-258% אחוזי בניה, כאשר על פי הכוללנית 4 יח"ד לדונם ו-64% בניה, היינו – צפיפות גבוהה ב-637%.

97. מהאמור לעיל ניתן ללמוד כי המקרה שבפנינו אינו המקרה היחיד בו אושרה על ידי הוועדה המחוזית תכנית הכוללת צפיפות גבוהה יותר מזו המאושרת בתכנית המתאר הכוללת, ובמקרים לא מעטים הדבר נעשה על דעת העוררת.

98. בעניין הטענה כי יש בהחלטה כדי להוות תקדים בעל השפעה רוחבית, יצוין כאמור לעיל אין עסקין בתקדים, כמו כן המשיבה 1 הבהירה כי היא בוחנת כל מקרה לגופו, ונתוניו של המגרש מושא הערר חריגים **בנמצא**, ולפיכך נראה כי אין בהחלטה כאמור כדי להוות תקדים בעל השפעה רוחבית. לכך יש להוסיף כי המשיבה 1 הבהירה כי וכי אין באמור כדי לקבוע באופן גורף לגבי התכניות הבאות שיגיעו לפתחה.

99. בעניין הטענה כי הגישה לבניין תהיה מורכבת, הלכה היא כי ככלל אין מקום להוסיף על ההתנגדות טענות תכנוניות בערר, כפי שציינה המשיבה 1 בהסתמך על ע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל, (נבו 30.5.2012), וכי אין ככלל מקום לאפשר העלאת טענות נוספות, ראו ע"מ 5239/09 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 10 (16.9.2009):

"התנגדות המוגשת לוועדה מחוזית צריכה לכלול את כל הנימוקים שבענייני תכנון ובמידת הצורך גם חוות דעת. אין להעלות במסגרת עתירה מנהלית נימוק תכנוני שלא עלה בהתנגדות... המסמך המכונן הוא כאמור כתב ההתנגדות. אין ככלל מקום להוסיף על ההתנגדות טענות תכנוניות בערר, ועל אחת כמה וכמה שאין מקום להוסיף טענות שכאלה בעתירה מנהלית המוגשת לבית המשפט לעניינים מנהליים. אכן, כפי שקבעתי בהקשר קרוב "על המתנגדים לתוכנית לבסס את טענותיהם בפני מוסדות התכנון ובמידת הצורך, עליהם להגיש חוות דעת מקצועית התומכת בעמדתם. ההכרעה בעניינים מקצועיים הקשורים בתכנון ובניה מסורה למוסדות התכנון. בית המשפט לעניינים מנהליים אינו ערכאה ראשונה לבחינת עניינים תכנוניים".

100. סיכומו של דבר, לאור האמור לעיל, הערר נדחה בזאת פה אחד, מהטעמים לעיל ומטעמי ההחלטה בהתנגדות.

מבלי לגרוע מהאמור, נחזור ונציין את האמור בהחלטה בערר גני פרח, כי אישור תכניות באי התאמה לתכנית המתאר הכוללת עשוי להביא לכך שתכניות רבות יוגשו לוועדות המחוזיות, בניסיון לפרוץ את הוראות תכניות המתאר הכוללניות, ובכך עשוי להיווצר חוסר וודאות בציבור וחוסר אחידות בתכנון, כמו כן עשויה להתחיל מגמה של העברת הליכי התכנון חזרה אל הוועדות המחוזיות, ולייצר עומס על ועדות אלה. על מנת להימנע מהאמור לעיל, ככל שהמשיבה 1 סבורה כי תכנית המתאר הכוללת משנת 2017 אינה משקפת את מדיניות ועקרונות התכנון הרצויים בעת הזו, וככל שמוגשות תכניות רבות ביישוב כרכור בהן תמצא הצדקה לסטייה מהוראות תכנית המתאר ביחס ליח"ד לרונם, מוצע כי המשיבה 1 תשקול לפעול לתיקון התכנית הכוללת על מנת שזו תהא עדכנית ועל מנת לייצר וודאות תכנונית וראייה רחבה בקרב הציבור, העוררת והרשות המקומית. כך תוכל להישמר תקינות המערכת התכנונית בכללותה.

עד האמור, טוב עושה הוועדה המקומית שעדכנה כי היא נמצאת בהליכי גיבוש מדיניות לציפוף, כאשר הפרמטרים שיבחנו בין היתר, הינם גיבוש מענה לצורך בהתחדשות עירונית והמכפיל הכלכלי שיאפשר את המימוש, זמינותם של השטחים למטרות ציבוריות והאם יש בהם כדי לתת מענה לתוספת האוכלוסייה בגין המכפילים, וכן קביעת מדיניות הציפוף ביחס לפריסת המרחב האורבני, צירים לעיבוי ופיתוח הכלכלה האורבנית. חשוב לקדם האמור, על מנת לייצר וודאות ובהירות תכנונית, וכן מאחר שפעולה זו הינה ברוח מדיניות ארצית לציפוף ותמ"א 35/4 שכן מדובר בעיר שלמה ולא בתכנון נקודתי. מוצע אף כי מסמך המדיניות כאמור יאושר גם על ידי הוועדה המחוזית, על מנת לצמצם התנגדויות ולקצר את הליכי התכנון העתידיים ליישוב.

יצוין, כי במסגרת הדיון בערר התבקשו העוררות לבחון מחדש את הצורך בקיום דיון בערר במקרה שבנדון, בין היתר נוכח העובדה כי העוררת הציעה לקבוע בתכנית 29 יח"ד (ללא שטחי מסחר ותעסוקה) במקום 30 יח"ד, כך שלמעשה אינה מתנגדת לסטייה מתכנית כוללת, וכי נראה כי הפער בין עמדות הצדדים קטן, אולם העוררות עמדו על הצורך בקבלת החלטה בערר. המשיבות ביקשה למחוק את ההליך על הסף מחמת שהעוררת עושה ניצול לרעה של זכות הערר, הן מאחר שהפער בין המוצע על ידה לתכנית לבין המאושר

קטן מאד והן מאחר שניתנה החלטה בערר בעניין גני פרח. אולם משעה שהוחלט לדחות את הערר לגופו, לא מצאתי לנכון להוסיף ולהתייחס לטענה זו, אם כי יש בה לכאורה ממש.

עמדת חבר הוועדה מר הלל זוסמן

101. חבר הוועדה הלל זוסמן תומך בהחלטה, אך מבקש להוסיף כדלקמן:

102. הבעיות שחלו בערר גני פרח חלות גם כאן. לפיכך, לצד ההחלטה חשוב לציין את הצדדים הבעייתיים בתוכניות מסוג זה שלאורם הליכים מעין אלו צריכים לא להיות הכלל. זאת, שכן התנהלות זו על אף שהיא חוקית מהווה פתח לתופעות תכנוניות שאינן רצויות -

1. שינוי הוראות ורוח התוכנית הכוללנית לכלל הישוב דרך תוכנית נקודתית שקובעת רף זכויות חדשות בחריגה משמעותית שכזו מהכוללנית.
2. פתח לספקולציות ולחצים (כמובן שלא קשורים לתוכנית הזו) על הוועדות על מנת לקבל זכויות גבוהות יותר כאשר אין כללים ברורים.
3. הותרת מגרשים ריקים ללא בינוי או התחדשות במרחבים העירוניים מתוך תקווה כי בלחץ וזמן יקבלו יותר זכויות ויחידות דיור (כפי שקרה בתוכנית הזו שלא מומשה גם אחרי שהוכפלו בה מספר יחידות הדיור).
4. חוסר ראייה כוללת של השפעת תוספת משמעותית שכזו על כלל המרחב – מתוך הנחה כי יהיה קשה לא לאפשר גם למגרשים הבאים שעומדים באותם קריטריונים זכויות דומות. החלטה לשינוי כה דרמטי בצפיפות הדיור בשכונות שכאלו דורשות בדיקות והתאמה של התשתית מערכות החינוך וכד' נכון שבתוכנית הראשונה המרחב יכול לספוג אבל הסטנדרט של אחוזי הבינוי החדשים נקבעו ללא בדיקה מקיפה.

על אף האמור, במקרה שבפנינו מר זוסמן תומך בהחלטה בערר, מאחר שההחלטה נכונה תכנונית, מיקום המגרש וכאמור ביתר סעיפי ההחלטה. לסיכום, הערר נדחה בזאת פה אחד על ידי כלל חברי הוועדה.

היום, יום חמישי, ה' בתמוז תשפ"ד, 11 ביולי 2024.

שולי אבני-שוהם, צו"ד

יו"ר הוועדה