|  |
| --- |
| **ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה**  |
|  |
| החלטה לפרסום בעניין תכנית 503-0505818 צפון מערב גבעתיים ומס' ערר 54/19 | 16 דצמ 201954-19 |
|  |
| **חברי הוועדה**  | 1. גב' שמרית גולן - נציגת שר המשפטים (יו"ר)2. גב' סיגי בארי - נציגת מנכ"לית מינהל התכנון3. מר בני פירסט - נציג המשרד להגנת הסביבה |
|  |
| **העוררת** | רותי מכלוףע"י עו"ד שלום סהר |
|  |
|  | **- נגד -** |  |
|  |
| **המשיבות**  | 1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז תל אביב2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתייםע"י עו"ד דרורי שפירא [בשם משיבה 1]עו"ד מיכל שפירר [בשם משיבה 2] |

**החלטה**

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל אביב (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 25.11.2019, להאריך את תוקף התנאים שנקבעו להוצאת היתרי בנייה (להלן: "התנאים"), בעקבות פרסום הודעה בדבר הכנת תכנית 503-0505818: גבעתיים - צפון מערב (להלן: "תכנית צפון מערב"), לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").
2. העוררת היא בעלת דירה ברח' הפלמ"ח 20 בגבעתיים. העוררת הגישה ביום 31.7.2018 בקשה להיתר בנייה שמספרה 20180276, לתוספת שטח למבנה קיים לצורך הנגשה (להלן: "הבקשה להיתר"). הבקשה להיתר נדחתה ביום 19.7.2019.
3. הערר הוגש מכוח סעיף 78(ב)(1) לחוק. העוררת טוענת כי היא נפגעת מהחלטת הוועדה המחוזית, שלא מצאה לנכון להחריג את בקשתה מתחולת התנאים.
4. ביום 5.12.2019 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו פה אחד לקבל את הערר.

הרקע לערר

1. תכנית צפון מערב, המקודמת על ידי עיריית גבעתיים ומשרד הבינוי והשיכון, היא תכנית מתאר להתחדשות עירונית ברובע צפון-מערב של העיר גבעתיים.
2. ביום 13.7.2017 פנתה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בבקשה לפרסם הודעה על הכנת תכנית צפון מערב ולקבוע תנאים להוצאת היתרי בנייה במהלך הכנתה, לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק.
3. ביום 30.10.2017 קיבלה הוועדה המחוזית החלטה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית, ולקבוע תנאים להוצאת היתר בנייה בתחומה. באותו מועד נקבעו התנאים כדלקמן:

"1. תותר הוצאת היתרי בניה לחיזוק מבנים קיימים, הנגשה ובטיחות בלבד.

1. לא תותר תוספת שטחים מכח תמא/ 38 ותכניות מאושרות לרבות תוספת ממ"ד".
2. ביום 1.11.2017 דנה הוועדה המקומית בשינוי המלצתה להגבלת הוצאת היתרים לפי סעיף 78 לחוק. הוועדה המקומית החליטה להמליץ על חלוקת התכנית לשני מתחמים: מתחם מערבי המיועד לפינוי-בינוי, ומתחם מזרחי, כאשר הגבול בין שני המתחמים יעבור בצפון ברחוב אחדות העבודה ובדרום ברחוב קק"ל. ביחס למתחם המערבי, הוחלט להמליץ לוועדה המחוזית על הקפאת הוצאת היתרי בנייה למשך תשעה חודשים, למעט היתרים לחיזוק מבנים ללא תוספת שטח, הנגשת מבנים ובטיחות בלבד, והיתרים לבקשות שאושרו על ידי הוועדה המקומית טרם ההחלטה.
3. ביחס למתחם המזרחי והצפוני, הוחלט להמליץ לוועדה המחוזית על הגבלת הוצאת היתרי בנייה כך שיתאפשר מיצוי של זכויות הבנייה על פי תכניות תקפות, ויינתנו זכויות בנייה נוספות מכוח תמ"א 38 במגבלות המפורטות בהחלטה.
4. ביום 30.4.2018 החליטה הוועדה המחוזית להחריג את החלק המזרחי מתחום התכנית, לבקשת הוועדה המקומית. ביחס לתנאים ולבקשות שונות להחרגה מהם, קבעה הוועדה המחוזית כדלקמן:

"[...] יצוין כי הוגשו בקשות חוזרות ונישנות לוועדה המחוזית להחרגת מבנים ספציפיים. הועדה אינה רואה בעין יפה החרגות נקודתיות ועל כן, מצאה לנכון לתקן את התנאים לפי סעיף 78, שנקבעו בהחלטת הועדה המחוזית מיום 30.10.2017, בראייה רוחבית ועפ"י הכללים שיפורטו להלן.

[...]

* לתקן את התנאים להוצאת היתרי בניה לפי סעיף 78 לחוק כדלקמן:
1. תותר הוצאת היתרי בניה לחיזוק מבנים קיימים ללא תוספת בניה, להנגשה ולבטיחות בלבד.
2. לא תותר תוספת שטחי בניה מכוח תמא/ 38, לרבות תוספת ממ"ד.
3. לא תותר תוספת בניה או הריסה ובניה מחדש מכח תכניות מאושרות.
4. התנאים לפי הודעה זו לא יחולו על מגרשים ביעוד מבנים ומוסדות ציבור, ושצ"פים.
5. התנאים לפי הודעה זו לא יחולו על מתחמים שבהם יש תכנית מאושרת מפורטת להתחדשות עירונית שאושרה אחרי יום 30.5.2016.
6. התנאים לפי הודעה זו לא יחולו על בקשות להיתר שהוחלט לאשרן עד ליום 30.10.2017, הוא יום החלטת הוועדה המחוזית.
7. יותרו שינויים שאינם מהווים תוספת בניה.
* תוקף התנאים: עד שלוש שנים מיום הפרסום הראשון.
* גבולות התוכנית :

עפ"י התשריט המצורף להלן: במערב- רח' עליית הנוער וערבי נחל, בצפון- הגבול המוניציפלי עם רמת גן, בדרום – בית הקברות ובמזרח- רחובות אחדות העבודה וקק"ל".

1. בעקבות החלטת ועדת המשנה לעררים בעררים 25/18 קרן ק.ר. נדל"ן בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב (8.10.2018, פורסם בנבו), והחלטה נוספת של הוועדה המחוזית מיום 8.10.2018, נקבע כי החלטת הוועדה המחוזית לקבוע תנאים להוצאת היתרי בנייה בתחום התכנית על פי סעיף 78 לחוק תתוקן, כך שתוקף התנאים יהיה עד יום 8.10.2019. בנוסף, נקבע בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 8.10.2018:

"א. התנאים להוצאת היתרי בניה לפי סעיף 78 לחוק ב-3 התכניות 503-0505818 (צפון מערב), 503-0585877 (בן גוריון) ו-503-0443549 (גבעת רמב"ם) ייוותרו בעינם למעט התיקונים הבאים:

1. הוועדה מבהירה כי היא מאפשרת חיזוק מבנים כקבוע בסעיף ב.1 להחלטתה מיום 30.4.2018. לצורך כך ימחק חלקו האחרון של הסעיף: "להנגשה ובטיחות בלבד".
2. עוד מבהירה הוועדה, כי כל החלטה אחרת, מהווה סיכול של תהליך ההתחדשות העירונית.[...]. בהתאם, סבורה הוועדה כי אין לאפשר כל תוספת בניה למבנים הקיימים, היות ותוספות אלו יסכלו את ההתכנות התכנונית והכלכלית לביצוע התחדשות עירונית באמצעות הריסה ובניה בהתאם לתמא/2/38 כל שכן, באמצעות יוזמות מורכבות של פינוי בינוי הדורשות התאגדות של מס' מגרשים [...].

הוועדה ערה לכך שמדובר בהליך מקפיא ולכן, הוועדה מחליטה לקצר את הגבלת ההיתרים ב- 3 התכניות האמורות, אשר נקבעה ל- 3 שנים וזאת לשנה נוספת בלבד.

כמו כן לייצר מנגנון מעקב ובכך, להפעיל את הסמכות בזהירות ותוך הפעלת איזונים, בין הרצון לשמר את מגמות התכנון בהתאם לתכנית המתאר המתהווה לעיר לבין, מתן אופק תכנוני לתושבי העיר.

 ב. לאור החשיבות שרואה הוועדה בקידום התכנית, היא קובעת כי מה"ע יעדכן את הוועדה המחוזית כל 3 חודשים בדבר התקדמות התכנית. תוקף התנאים יקוצר לשנה מיום קבלת החלטה זו. עם תום התקופה, וככל שלא הוגשה תכנית, תתכנס הוועדה המחוזית לדיון נוסף.

הערה: הוועדה קוראת לוועדה המקומית לפעול לקידום מהיר של תכנית המתאר, התכנית לפי סעיף 23 לתמא/38 והתכניות המפורטות".

1. ביום 17.7.2019 דנה הוועדה המקומית בבקשה להיתר שהגישה העוררת, ובהתנגדות שהוגשה לה, והחליטה כדלקמן:

" א. לדחות את ההתנגדות לנושא הסכמי שיתוף מאחר והתקבלה הסכמה של 75%.

ב. לדחות את ההתנגדות בטענה שהבנייה הנה להרחבה של דירה ולא להנגשה, שכן מדובר בהרחבה לצרכי הנגשת הדירה לעיוורת בהתאם לחוות דעת יועץ נגישות, המאשר את הצורך בהנגשת הדירה כמבוקש.

ג. לקבל את ההתנגדות לנושא ההקפאה אשר חלה באזור והתנאים שפורסמו בגינה. הבקשה אינה תואמת לתנאים שפורסמו ע"פ סעיף 78 לחוק לפיהם לא יאושרו הקלות בנייה. במקרה הנדון מבוקשה בקשה בהקלה מקו בניין כלפי הרחוב.

ד. לדחות את הבקשה מהטעמים הבאים:

1. הבקשה להיתר לצורך הנגשה כוללת תוספת שטחים בנויים ולפיכך אינה עומדת בתנאים להוצאת היתר בנייה בהתאם לסעיף 78 שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית מיום 8/10/18 לפיהם בוטלה האפשרות להוצאת היתר הכולל תוספת שטח לצרכי הנגשה.
2. לגוף הבקשה להקלה הרי שבהתאם למפת המדידה שהומצאה הבקשה אינה עומדת בחריג שנקבע בתקנות סטייה ניכרת, לפיו ניתן לאשר הקלה בקו בניין קדמי "בהתאם לרוב הבניינים ברחוב" ולפיכך מהווה סטייה ניכרת ולא ניתן לאשרה".
3. ביום 15.9.2019 החליטה הוועדה המקומית לבקש להאריך את תוקפם של התנאים בשנה נוספת. בקשה זו נדונה על ידי הוועדה המחוזית, במליאת הוועדה המחוזית, ביום 25.11.2019. הוועדה המחוזית החליטה כדלקמן:

"רקע:

עיריית גבעתיים מקדמת תכניות מתאר להתחדשות עירונית בהתאם לתכנית המתאר המתגבשת שבה זוהו 3 מתחמים עיקריים לקידום תכניות פינוי בינוי ותמא/ 38: צפון מערב, בן גוריון וגבעת רמב"ם. מסמכי תכנית "צפון מערב" הוגשו לועדה המקומית באוגוסט 2019, בתכנית "בן גוריון" זכתה הרשות המקומית בקול קורא של הרשות להתחדשות עירונית, ובתמיכת יו"ר הועדה המחוזית. תכנית "גבעת רמב"ם" הומלצה להפקדה ע"י הועדה המקומית בחודש מאי 2019 והוגשה בנובמבר 2019 לקליטה בלשכת התכנון המחוזית.

יצוין כי בשנה שחלפה הוגשו לוועדת המשנה לעררים מספר עררים כנגד החלטת הוועדה המחוזית בתכניות "צפון מערב" ו"בן גוריון". ועדת המשנה לעררים סברה כי יש לאפשר הרחבת חדרים על הגג ולא התייחסה לאפשרות לתוספת ממ"דים. כמו כן, ביקשה מהועדה המחוזית לבחון קיצור משך התנאים. בעקבות העררים התקיים ב 10/2018 דיון חוזר ב-3 התכניות ובו ביקשה הועדה המקומית הקלה במגבלות מכוח סעיף 78 לחוק, בהתייחס לאפשרות להקמת ממ"ד והרחבת חדר על הגג עד 40 מ"ר. הועדה המחוזית קיבלה החלטה לקצר את התנאים לשנה עד ליום 8.10.2019 ולהותירם כפי שהם, ללא אפשרות לתוספות בניה ונימקה את החלטתה כדלקמן:

"הועדה ראתה ורואה כיום חשיבות מכרעת בשמירה על האפשרות למימוש התחדשות עירונית בערי המחוז על הייחודיות שפורטה לעיל. בהתאם, סבורה הוועדה כי אין לאפשר כל תוספת בניה למבנים הקיימים, היות ותוספות אלו יסכלו את ההיתכנות התכנונית והכלכלית לביצוע התחדשות עירונית באמצעות פינוי בינוי, אשר יחייב הריסה בעתיד של המבנים. כל שכן, יסכל הדבר אפשרות למימוש יוזמות מורכבות של פינוי בינוי הדורשות התאגדות של מס' מגרשים".

ביום 15.9.2019 קיימה הועדה המקומית דיון בנושא הארכת ושינוי התנאים בתכניות "צפון מערב" ו-"בן גוריון". בהחלטתה ביקשה הארכת התנאים למשך שנה נוספת, ושינויים ע"י: תוספת שטח להנגשת מבנים, ממ"דים והרחבת חדרים על הגג.

הוחלט:

הוועדה ערה לכך שמדובר בהליך מקפיא ולכן, מחליטה להפעיל את סמכותה בזהירות ותוך הפעלת איזונים, בין הרצון לשמר את מגמות התכנון בהתאם לתכנית המתאר המתהווה לעיר, לבין מתן אופק תכנוני לתושבי העיר. לאחר דיון בהחלטת הועדה המקומית ולאור החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מחליטה הועדה:

התנאים להוצאת היתרי בניה לפי סעיף 78 לחוק ייוותרו בעינם, למעט תוספת אפשרות להרחבת חדרי יציאה קיימים על הגג עד 40 מ"ר, וזאת בהמשך להחלטת ועדת המשנה לעררים. הועדה המחוזית סבורה כי יש להשלים את ההליך התכנוני שהבשיל בשלוש התכניות. תכנית "גבעת רמב"ם" הוגשה לוועדה המחוזית לאחר תהליך תכנוני, בתיאום מלא עם הועדה המקומית, תכנית "צפון מערב" הוגשה לפני חודשים בודדים לוועדה המקומית ויש לאפשר לה להתקדם עד להגשתה לועדה המחוזית. יובהר, כי מצופה מהועדה המקומית לדון בתכנית בהתאם לזמנים הקבועים בחוק. בתכנית "בן גוריון", כאשר מתחם בראשית מקבל עדיפות וקידום מהיר, יש לאפשר הליך תכנוני מסודר, הכולל מעקב כל 3 חודשים על התקדמות התכנית עם מתכננת המחוז. התנאים יוארכו בשנה או עד למועד הפקדת התכנית, המוקדם מביניהם. לעניין הממדי"ם הוועדה מפנה להחלטתה מיום 8.10.18.

יבוצע פרסום התנאים במלואם, בהתאם להחלטה".

טענות העוררת

1. העוררת מעדכנת כי לעניין דחיית הבקשה להיתר בשל סטייה ניכרת, הוגש ערר לוועדת הערר המחוזית, שהדיון בו קבוע ליום 5.1.2020.
2. העוררת טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית, לפיה לא יינתנו היתרי בנייה הכוללים תוספת בנייה, אף לא למטרת הנגשה, אינה סבירה ואינה מידתית, והיא פוגעת דווקא בחלקיה החלשים של החברה. זאת, שכן כמעט אין בנמצא בקשה להיתר בנייה לצורכי נגישות שאינה כרוכה בתוספת בנייה.
3. העוררת טוענת כי תוספת הבנייה שהתבקשה מינורית ותואמת תכנית, ולא תשפיע על ההיתכנות של תכנית ההתחדשות העירונית שבהכנה. לטענת העוררת, מדובר בתוספת של 12 מ"ר ובסגירת מרפסת, בקונטור בנייה קיימת בקומה התחתונה, שנבנתה ללא היתר. התוספת מיועדת עבור חדר שירותים ואמבטיה בצמידות לחדר השינה של העוררת.
4. העוררת טוענת כי בנסיבות המקרה – מדובר באישה עיוורת בת 70 – הבקשה נובעת ממצבה הרפואי ומהתגברות הקושי בהתנהלות היומיומית בדירתה.
5. העוררת טוענת כי יש להחריג את הבקשה להיתר מתחולת התנאים, כפי שנעשה ביחס לבקשות אחרות ביחס להרחבת חדרי יציאה לגג. העוררת טוענת כי באיזון שבין הפגיעה בזכויותיה לבין החשש מסיכול התכנון המתגבש, זכויותיה גוברות.
6. העוררת טוענת כי בעבר המליצה הוועדה המקומית להחריג את בקשתה מתחולת התנאים, ובמסגרת בקשתה האחרונה להאריך את תוקף התנאים המליצה להחריג באופן רוחבי תוספת בנייה לצורכי הנגשה.
7. העוררת טוענת כי בקשתה לא תסכל את ההתחדשות העירונית המתוכננת במתחם, וכי כבר נתנה את הסכמתה לתכנית כזו, אולם נוכח השלב שבו מצויים הליכי התכנון, אין מדובר בפרויקט שעתיד לצאת לפועל בשנים הקרובות.

טענות הוועדה המחוזית

1. הוועדה המחוזית טוענת כי החלטתה ניתנה לאחר שתכנית צפון מערב הוגשה לוועדה המקומית על ידי הרשות להתחדשות עירונית. הוועדה המחוזית טוענת כי הייתה מודעת לעובדה שהוגשו עררים רבים, לרבות כאלה העוסקים בנגישות, וסברה כי נוכח העובדה שהתכנית כבר מוכנה והועברה על ידי הרשות להתחדשות עירונית לוועדה המקומית, וכן בשל הצורך המשמעותי לאפשר התחדשות עירונית, הרי שאין לייצר חריגים ויש ליצור מניעה כוללת, מתוספת בנייה אשר עלולה לסכל התחדשות עירונית.
2. הוועדה המחוזית טוענת כי בשנה שחלפה התחזקה התפיסה התכנונית, שלולא איגום השטחים בצורה מושכלת במתחם זה, לא ניתן יהיה לקבל את התועלות הציבוריות שהעיר גבעתיים כה זקוקה להן. הוועדה המחוזית טוענת כי מדובר בעיר השנייה הצפופה במחוז ת"א, אחרי בני ברק, ועיר ללא עתודות קרקע נוספות לפיתוח. לטענתה, מדובר בעיר במרכז הביקושים, אשר אין מנוס אלא לתכננה תכנון בר קיימא, באזורים שנבחרו במסגרת העבודה על תכנית המתאר להתחדשות עירונית אינטנסיבית. ולכן, על אף מהפכנות התכנית סברה הועדה המחוזית כי יש לאפשר שנה נוספת לגיבוש הליכי התכנון, ולהגשת התכנית לוועדה המחוזית בהתאם לזמנים הקבועים בחוק.
3. לעניין הפגיעה בזכות הקניין, טוענת הוועדה המחוזית כי הסמכות לקבוע תנאים לפי סעיף 78 לחוק היא אכן סמכות מרחיקת לכת, אך היא מוצדקת לאור נחיצות הליכי התכנון החדש. הוועדה המחוזית טוענת כי האמור מתחזק במצב שבו מדובר על תכנית ביוזמת הרשות להתחדשות עירונית, שהיא גוף ממשלתי האמון על ההתחדשות העירונית, וזאת בתיאום עם הרשות המקומית ולשכת התכנון, מה שמעיד גם על סיכויי ההתממשות של התכנית, ובהינתן כי התקופה אינה חורגת משלוש השנים שמעבר אליהן יש צורך בהנמקה מיוחדת. הוועדה המחוזית סבורה כי לפיכך, התנאים סבירים ואין סיבה לשנות מהם.
4. הוועדה המחוזית מוסיפה כי החלטתה ניתנה לאחר מספר ישיבות שבהן נשקל מתן אפשרות להיתרי בנייה, וכי תושבים רבים השמיעו טענות במסגרת הדיון להארכת תוקף התנאים.
5. הוועדה המחוזית טוענת כי כל תוספת בנייה המשנה את המצב הקיים מפחיתה את התמריץ לשיתוף פעולה עם תכנית להתחדשות עירונית, וכי תכנית להתחדשות עירונית היא עצמה בעלת מאפייני רווחה ולכך נועדה.

טענות הוועדה המקומית

1. הוועדה המקומית מעדכנת ביחס לתכנית צפון מערב, כי נקלטה בוועדה המקומית בחודש אוקטובר 2019, ונמצאת בשלב זה בבדיקה ובהכנה לקראת דיונים להמלצה להפקדה. התכנית אמורה להיות מומלצת להפקדה בתחילת שנת 2020, ובמהלך 2020 אמורה להיות מועברת לוועדה המחוזית לקראת דיון להפקדה. התכנית מתואמת עם משרד הבינוי והשיכון ועם לשכת התכנון, והיא מבוססת על התכנית הכוללנית המקודמת במקביל, ואמורה להגיע לדיון בתחילת שנת 2020.
2. לטענת הוועדה המקומית, תכנית צפון מערב היא תכנית גמישה שתאפשר יישום כמעט מיידי, בכל מקום שבו תהיה התארגנות של דיירי מתחם מול יזם בפרויקט התחדשות עירונית. ביחס למתחם שבו נמצאת דירת העוררת, ציינה הוועדה המקומית כי ניתן יהיה לקדם בו התחדשות עירונית באופן עצמאי ליתר חלקי התכנית.
3. הוועדה המקומית טוענת כי יש לדחות את הערר משני טעמים. ראשית, הוועדה המקומית טוענת כי הבקשה להיתר כוללת הקלה המהווה סטייה ניכרת, ביחס לקו הבניין הקדמי. הוועדה המקומית טוענת כי מאחר שלא ניתן לאשר את הבקשה להיתר, יש לדחות גם את הערר כנגד התנאים.
4. שנית, הוועדה המקומית טוענת כי יש חשיבות רבה לשמירת התנאים, שכן ככל שיינתנו היתרי בניה בתחום המיועד לתכנון בניגוד לתכנון המתגבש בוועדה (להוציא תוספת שטח לצרכי ביטחון, הנגשה, והרחבת חדרים על הגג), יהיה בכך כדי לצמצם את אפשרויות התכנון של המתחמים הכלולים בתחום התכנית, עד כדי איון אפשרות זו. הוועדה המקומית טוענת כי הדברים מקבלים משנה תוקף מקום בו מדובר ביצירת התחדשות עירונית במתחם מאוכלס, על כל הקשיים הנלווים לכך, כאשר בסיטואציה כזו השימוש בכלי של הטלת מגבלות מכוח סעיף 78 לחוק הוא הכרחי. מטעם זה ביקשה הוועדה המקומית להאריך את תוקף התנאים.
5. הוועדה המקומית מוסיפה כי מאחר שהתכנית הינה יישום מפורט של תכנית המתאר הכוללנית, והקשר ביניהן הדוק, פגיעה ביכולת היישום של התכנית על ידי מתן היתרי בניה עלולה לפגום גם בקידומה של תכנית המתאר ובפיתוח העתידי של העיר גבעתיים כולה.
6. לשאלתנו, ציינה הוועדה המקומית בדיון כי אכן המליצה לאפשר תוספת שטחים לצורכי הנגשה, בטיחות ובעקבות החלטת ועדת המשנה לעררים – הרחבת חדרים על הגג. הוועדה המקומית ציינה כי לא נקבעו כללים וקריטריונים לבקשות לצורך הנגשה, מתוך הנחה שאלה ייבחנו במסגרת הבקשות להיתר שיוגשו, או שהוועדה המחוזית תקבע אותם במסגרת החלטתה לעניין התנאים, אולם יש צורך לייצר מנגנון יותר ספציפי, וביחס לבקשה הנוכחית – יש להחזירה לדיון בוועדה המקומית לצורך בחינת הסוגיה. הוועדה המקומית הוסיפה כי מניסיונה, לא הוגשו בקשות רבות להיתר לצורכי הנגשה, וגם מטעם זה נכון לאפשר את אישורן.

דיון והכרעה

1. לאחר שמיעת טענות הצדדים, החלטנו, כאמור, לקבל את הערר.
2. לצורך הכרעה בעררים המוגשים ביחס לתנאים שנקבעו לפי סעיף 78 לחוק, אנו נדרשים לבחון מהו האיזון הראוי בין הצורך לאפשר תכנון עתידי מיטבי לטובת האינטרס הציבורי, לבין הפגיעה (הקניינית, בדרך כלל) הנגרמת לבעלי הזכויות.
3. הנגשה היא צורך חיוני עבור בעלי מוגבלויות, וצורך זה מכניס אל מלאכת האיזון שבין זכות הקניין לבין חשיבות התכנון המתגבש, את שאלת זכויותיהם של בעלי המוגבלויות, שהן זכויות שזכו להכרה כזכויות חוקתיות כגון הזכות לשוויון והזכות לכבוד. גם אם אין במקרה הנדון חובה על פי דין להנגיש את דירת העוררת, עקרון יסוד של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הקבוע בסעיף 1 לו, הוא כי "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות".
4. אנו סבורים כי כאשר מדובר בבקשות להיתר לצורך הנגשה, המוגשות במהלך תקופת תוקף תנאים שנקבעו לפי סעיף 78, נקודת האיזון צריכה לנטות לטובת בעלי הצורך בהנגשה, ולטובת מתן היתרים לצרכים אלה גם בתקופת הכנת התכנית. בנוסף, וכפי שצוין בהחלטתנו בערר 19/18 איוון קרט נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל אביב (18.7.2018, פורסם בנבו), שעסק אף הוא בתכנית צפון מערב: "באופן עקרוני, אנו רואים בנימוק הכדאיות הכלכלית בסיס לגיטימי להטלת מגבלה על הוצאת היתרים מכוח תכניות מאושרות. אולם, לא די בהעלאת הטענה, ועל מנת שמגבלה כזו תיחשב כתנאי סביר, יש לבססה: כלומר, להציג נתונים הן בדבר כדאיותה הכלכלית של תכנית המתאר עצמה, והן בדבר הפגיעה שתיגרם לה אם יינתנו היתרים לפני הפקדתה".
5. עוד נציין כי בנוסף להיבט העקרוני, לא התרשמנו כי בקשות להיתר לצורכי הנגשה רווחות בשטח התכנית שבהכנה במידה כזו, שבהיענות להן יהיה כדי לסכל את התכנית שבהכנה.
6. על כן, אנו סבורים כי יש לתקן את התנאים שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית, כך שתתאפשר תוספת בנייה לצורכי הנגשה. מהטענות שעלו בדיון עולה כי ייתכן שקיים צורך להתייחס, במסגרת תיקון התנאים, לקריטריונים אשר יבטיחו כי בקשות להיתר לצורכי הנגשה אכן יהיו לצורכי הנגשה בלבד, ולא לשם תוספת בנייה שאינן נדרשות לצרכים אלה. לפיכך, אנו ממליצים כי במסגרת תיקון התנאים כאמור, תתייחס הוועדה המחוזית לעניין זה, ככל שתראה בכך צורך.
7. עד לתיקון התנאים כאמור, אנו קובעים כי בקשות להיתר לצורכי הנגשה, לרבות הבקשה להיתר מושא ערר זה, יוחרגו מתחולת התנאים, וההחלטה בהן תינתן על פי שיקול דעת הוועדה המקומית.
8. עוד נבקש לציין כי בהחלטתה בדבר הארכת תוקף התנאים, הייתה הוועדה המחוזית רשאית לבחון מחדש את נוסח התנאים ואת האפשרות לערוך בהם שינויים, בהתאם למידת התקדמותם של הליכי התכנון ביחס לכל אחת מהתכניות המקודמות בגבעתיים, ושביחס אליהן נקבעו תנאים לפי סעיף 78. נעיר בהקשר זה כי במסגרת החלטת ועדת המשנה לעררים בעררים 27/18 נירה ציפין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל אביב (9.10.2018, פורסם בנבו), שבה נקבע כי יש להתיר הרחבת חדרים קיימים על הגג בתחום תכנית דרך בן גוריון (תכנית מס' 503-0585877, גב/659) שבהכנה, נומקה ההחלטה באופן הבא (בסעיפים 81-84 לאותה החלטה; ההדגשות הוספו):

"לפחות ביחס לחלק מהשטח הכלול בתחום שעליו הוחלו התנאים, אין בשלב זה תכנון קונקרטי דיו המצדיק הקפאת היתרי בנייה ביחס לתוספות הבנייה המבוקשות על ידי העוררים.

אמנם, קיים אינטרס ציבורי מובהק בהתחדשות העירונית שאותה מבקשות הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לקדם בעיר, ובצורך לאפשר את סיכויי התממשותה בעתיד. יחד עם זאת, יש לבחון אינטרס זה גם בראי התקדמות התכנון הממשי שנועד להוציאו אל הפועל, וגם אל מול הפגיעה הנגרמת לבעלי הזכויות בתקופת הכנת התכנית, כתוצאה מהטלת מגבלות על הוצאת היתרי בנייה.

[...]

בנסיבות אלה, שבהן מצד אחד קיים תכנון כוללני מתקדם המייעד את שטח התכנית לפינוי ובינוי, ושבעתיד הקרוב יגביל ממילא הוצאת היתרי בנייה שאינם תואמים אותו, ומצד שני – אין הליכי תכנון קונקרטיים ביחס לרוב שטח התכנית, נחלשת ההצדקה להגבלה גורפת על כל בנייה חדשה בשטח התכנית, ואף עולה השאלה מדוע לא ניתן להסתפק במגבלות שיחולו לאחר הפקדת תכנית המתאר הכוללנית, ובפרסום תנאים במסגרת הודעה על כל אחת מהתכניות המפורטות שיוחל בהכנתן. כמו כן, ייתכן שיש מקום להבחין בין אזור ציר דרך בן גוריון, שלגביו התרשמנו כי קיימת תפיסה תכנונית מגובשת יותר, לבין השטחים שבעורפו, ולקבוע תנאים שונים ביחס לכל אחד מהשטחים".

1. אך מובן הוא כי נקודת האיזון משתנה בהתאם להתקדמות התכנון ולקונקרטיזציה שחלה בו, והוועדה המחוזית רשאית להתחשב גם בשלב שבו נמצאת כל תכנית שביחס אליה נקבעו תנאים, בעת קבלת החלטה מחודשת בדבר הארכת תוקף התנאים.

סיכום

1. לסיכום, החלטנו פה אחד לקבל את הערר, ולהורות על תיקון התנאים כך שתותר הוצאת היתרי בנייה להנגשה. עד לתיקון התנאים, יוחרגו בקשות להיתרי בנייה להנגשה מתחולת התנאים, ויאושרו על פי שיקול דעת הוועדה המקומית. הוועדה המקומית תתקן את החלטתה בבקשה להיתר מושא הערר בהתאם (ובשים לב לכך שכבר דחתה את הטענה לפיה הבקשה אינה לצורכי הנגשה).
2. ביחס לבקשה להיתר מושא הערר, עם זאת, אין די בקביעה העקרונית בדבר תיקון התנאים, שכן בפני אישורה עומד מכשול נוסף, והוא קביעת הוועדה המקומית כי הבקשה להיתר מהווה סטייה ניכרת. על החלטה זו תלוי ועומד, כאמור, ערר בפני ועדת הערר המחוזית, שרק אם יתקבל, ניתן יהיה לתת את ההיתר כמבוקש.

היום, י"ח כסלו תש"פ (16 דצמבר 2019)

שמרית גולן, עו"ד

יו"ר ועדת המשנה לעררים