

ערר מס': 6092/17

מדינת ישראל
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה
מחוז דרום

בפני: יו"ר הועדה: עו"ד אליעד וינשל
חברי הועדה: אדרי רפאל דנקנר, אדריכל רשום בהתאם לסעיף 12א' (3)
מר אדיר אבו סיאם, נציג ציבור
גב' אריאלה חדד, נציגת מתכנן המחוז

העוררים: [Redacted]
עיי בייכ עו"ד איילת השחר-מיכאלי

-נגד-

המשיבים:
1. הועדה המקומית לתכנון ובניה קרית מלאכי
עיי בייכ עו"ד אפי שבח-דחב"ש
2. קובי עמר
3. אלימלך ציפורה
4. משעלי יצחק
5. רחל חצרוני ו-13 מתנגדים נוספים
כולם עיי בייכ עו"ד ירדנה בן שלום ועו"ד אבי עייש

החלטה

הועדה המקומית החליטה להפקיד תכנית שהגישו העוררים, אשר מצויה בסמכותה. לאחר שמיעת התנגדויות החליטה הועדה המקומית לדחות את התכנית ועל כך ובהתאם להוראת סעיף 112 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 עוררים יזמי התכנית.

רקע תכנוני

1. המקרקעין נשוא התכנית הם מגרש בגודל של כ-775 מ"ר, הידוע כחלקה 115 בגוש 2470 (להלן: **המגרש**). יצוין כי המגרש הוא חלק ממקרקעין הכולל גם את חלקות 115 ו-155 (בבעלות הרשות המקומית קריית מלאכי).
2. התכנית החלה על המקרקעין היא תכנית מספר 7/122/03/18 משנת 1995 (להלן: **התכנית החלה**), אשר במסגרתה בוצע איחוד וחלוקה בין חלקות. בהתאם לתכנית החלה יעוד המגרש הוא "אזור מגורים א"י" ומותרת במגרש בניית 4 יחידות דיור, כאשר את הבינוי ניתן לבצע בצמוד למבנים הגובלים (מגרשי המשיבים 3 ו-4), בקו בנין אפס.

3. על סביבת המקרקעין חלה תכנית קודמת, היא תכנית 1/122/03/18, החלה על השכונה מצפון למגרש המכונה "שכונת הציפוף". בהתאם להוראות תכנית זו נבנו המבנים בשכונה כמבנים צמודי קרקע ואולם בצפיפות גבוהה, כאשר התכנית מאפשרת בניית 2 יחידות דיור במגרשים קטנים יחסית של 300 מ"ר ובגובה עד שתי קומות. יעוד המבנים למגורים לפי תכנית שכונת הציפוף מוגדר כ"אזור מגורים ב".

4. המגרש מצוי בקצה שכונת הציפוף, בפינת הרחובות רמב"ם ורש"י ובסמוך לכניסה והיציאה הראשית מהעיר לכביש 3.

5. המשיבים הכינו תכנית נקודתית שמטרתה לאפשר הקמת מבנה ובו 6 יחידות דיור בשלוש קומות מלאות וקומה נוספת חלקית, תוך תוספת שטחים עיקריים של 20%. במסגרת התכנית מוצעים 8 מקומות חניה, כאשר חלקם ממוקמים בקומת הכניסה. קו הבנין שהוצע בתכנית כלפי מגרש המשיבים 3 ו-4 הוא 2.7 מטר והגובה המרבי המבוקש הוא 16.5 מ'.

6. ביום 10.5.17 קיימה הועדה המקומית דיון בתכנית והחליטה להפקידה בתנאים והכל בהתאם להמלצת מהנדס העיר. ביום 14.7.17 פורסמה התכנית המופקדת ובעקבות הפרסום התקבלו התנגדויות מטעם המשיבים 2-18.

7. ביום 26.9.17 דנה הועדה המקומית בהתנגדויות ולאחר דיון ארוך במעמד הצדדים, החליטה לקבל את ההתנגדויות ולדחות את התכנית. נימוק ראשון להחלטה היה שיש בתכנית משום "שינוי אופי הסביבה", אשר "צריך להיעשות בתכנית כוללת ולא במגרש נקודתי". הנימוק השני הוא כי נמצאה "פגיעה בשכנים" ומנגד "לא נמצאו נימוקים תכנוניים המצדיקים את אישור התכנית".

8. על החלטה זו הוגש הערר שבפנינו. ביום 16.1.18 קיימה ועדת הערר דיון ארוך במעמד הצדדים ולאחר שבחנו את טיעוני הצדדים ואת החומרים שהונחו בפנינו, תפורט להלן החלטתנו.

דיון והכרעה

טענות מקדמיות

9. טרם נדרש למחלוקת התכנונית, נציין שמקובלת עלינו החלטת הועדה המקומית שלפיה נכון לדון בטענות לגופן ואין לקבל טענת פגם בפרסום. בהיבט זה נסמכה הועדה המקומית על תצהיר שהוגש מטעם העוררים. נוסף, כי אף אם היה מוכח פגם מסויים, הרי שבנסיבות בהן הוגשו התנגדויות רבות וניכרת התארגנות של בעלי הזכויות באזור לצורך כך, ברור כי לגופם של דברים נשמר העקרון המהותי של זכות הציבור להישמע. מכל מקום, עיון בפרוטוקול הועדה המקומית מעלה שזו שמעה בהרחבה את המתנגדים ואלה נשמעו גם בפני ועדת הערר.

10. נושא נוסף אליו יש להתייחס בפתח הדברים הוא טענות העוררים בדבר אופי השיקולים ששקלה הועדה המקומית וטענות לשיקולים פוליטיים וזרים. בטענות הנוגעות לשיקולים מעין אלה לא מצאנו ממש, ואולם מן הראוי להתייחס לסוגיית החשש לניגוד עניינים העולה עקב זהותו של המשיב 2, מתנגד בעל זכויות במגרש סמוך ואשר נושא בתפקיד מנכ"ל

החברה לפיתוח קריית מלאכי (יצוין שהעובדה שמדובר בתפקיד התנדבותי אינה רלוונטית, שהרי הקושי נוצר עקב התפקיד וקשריו של המשיב 2 עם יו"ר הועדה המקומית, ממלא מקומו וכנראה שגם עם חברי ועדה אחרים).

בהינתן שהתכנית נוגעת במישרין לרכושו הפרטי של המשיב 2, נראה שעל אף היכרותו עם חברי הועדה המקומית מכוח תפקידו הציבורי, נכון היה שהועדה המקומית תדון בהתנגדותו שהרי זכותו של המשיב 2, ככל אזרח, להשמיע התנגדות אישית שמטרתה להגן על רכושו הפרטי. עם זאת, מן הראוי היה לתת ביטוי לקשריו של המשיב 2 עם חברי הועדה המקומית בפרוטוקול הדיון. כן נראה שבמקרה מעין זה, בדומה במידה מסויים למצב בו הועדה המקומית דנה בבקשה או בהתנגדות מטעם אחד מתבריה, תקפיד ועדת הערר לבחון את ההחלטה במסגרת סמכותה הראשונית (De Novo).

תכנון כולל מול תכנון נקודתי

11. כאמור, הנימוק הראשון והעיקרי להחלטת הועדה המקומית הוא העדפת תכנון כולל על פני תכנון נקודתי. בהקשר העקרוני נקדים ונאמר כי ככלל יש להעדיף, כמובן, תכנון כולל. בכך ניתן להשיג את התכנון המיטבי, בהתחשב במכלול נתוני האזור.

עם זאת, תכנון כולל, כהגדרתו, עוסק בכלל ולא בחריג ומכאן שיתכנו מקרים בהם נכון לקדם תכנון נקודתי, נוכח מאפייני מגרש מסויים. כפי שיפורט להלן, ענייננו בדוגמא מובהקת למקרה המצדיק תכנון נקודתי.

12. מדובר במגרש גדול יחסית וחריג לאזור הממוקם בקצה השכונה ובמיקום אסטרטגי מבחינת הכניסה לעיר קרית מלאכי. המגרש מצוי בקצה השכונה, בצמוד ובסמוך למרכז העיר, לאזור מסחר/תעסוקה, למע"ר ולאזור המיועד להתחדשות עירונית. לאור מיקומו של המגרש על צירי תנועה ראשיים בכניסה לעיר, קיימת נצפות ונראות גבוהה למגרש.

מבחינה תכנונית, נכון לאפשר במיקום זה בנייה רוויה מתונה שתפנה לחזית הרחוב, במקום הבניה הבנויה המתאפשרת מהוראות התכנון הקיים ונצמדת לבתי שכונת הציפוף בקו אפס. בהתחשב במיקום המגרש בקצה השכונה איננו סבורים שהדבר פוגע באופייה של שכונת המגורים שמצפון. עמדה זו נתמכת בהוראות התכנית החלה שהבחינה בין המגרש ובין שכונת הציפוף וכן בהוראות החלות לגבי מגרש בעל מאפיינים דומים הממוקם בצידה האחר של שכונת הציפוף.

בהיבטים אלה אנו מאמצים באופן מלא את עמדת מהנדס העיר. למעשה, זו היתה עמדת הועדה המקומית עת החליטה להפקיד את התכנית. לאחר שבחנו את מכלול הנתונים התכנוניים, אנו סבורים כי בנסיבות המקרה מדובר בעמדה הראויה.

זאת ועוד ובהתאם למגמות התכנון, לא צפוי שינוי תכנוני באזור כולו ולכן אין כל מקום להמתין במציאת הפתרון התכנוני הקונקרטי הנכון למגרש זה. הנה כי כן, דווקא לאור המדיניות המתגבשת שלפיה תכנון שכונת הציפוף אינו עומד להשתנות, בולטים מאפייני המגרש המצדיקים בנייה רוויה המתאימה למיקום המגרש ולמאפייניו.

13. יודגש, כי לא נעלמה מעינינו עמדת המשקיפה מטעם לשכת התכנון במהלך הדיון בפני הועדה המקומית שלפיה מדובר בשינוי אופי השכונה והדבר דורש תכנון כולל. עמדה זו, כמו גם השפעתה על הועדה המקומית, הביאה אותנו לבחון את הדברים בקפידה ולשוב ולבחון אותם מבחינה מקצועית. בסופה של הבחינה מצאנו שמדובר בעמדה תכנונית שאיננו יכולים לקבל ובהתחשב במיקום המגרש ומאפייניו, אין מקום לדחות את התכנית תוך דרישה לתכנון כולל של השכונה מצפון.

בחינת הטעמים התכנוניים שביסוד התכנית למול טענות המתנגדים

14. לאור קביעה תכנונית-עקרונית זו, מן הראוי לבחון את האיזון הנכון בין התכנית וטענות יזמי התכנית ובין טענות המתנגדים. בהקשר זה נומקה החלטת הועדה המקומית בדרך זו: "הועדה מצאה כי יש פגיעה בשכנים ולא מצאה נימוקים תכנוניים המצדיקים את אישור התכנית על פני הפגיעה בשכנים. טענת היזם כי הפתרון הוא בדמות הגשת תביעה עפ"י סעיף 197 אינה מהווה נימוק תכנוני". לאחר ששמענו את טיעוני הצדדים, נבחן בפרוטרוט את שני צדי המשוואה – ההצדקה התכנונית מחד וטענות המתנגדים לפגיעה מאידך.

15. באשר לנימוקים התכנוניים התומכים באישור התכנית, קבעה הועדה המקומית בצורה לאקונית כי אלה אינם קיימים. קביעה זו אינה נהירה לנו. במהלך הדיון בפניה, הציג מהנדס העיר שורה של נימוקים תכנוניים המתייחסים למגרש והשתלבותו במארג התכנון העירוני: "היום אנחנו מנסים לעשות התחדשות עירונית. אי אפשר שרחובות ראשיים, לא הגיוני ש(תזינת) רחובות ראשיים בעיר שרוצה להיות עם הקדמה קדימה, תהיה של בתים פרטיים. זה לא ישוב קהילתי, זה לא מושב, זה לא קיבוץ, זו עיר. עיר שהיא צריכה לשאוף להיות עיר, וזה מה שאנחנו מנסים להיות כל הזמן. לכן אני חושב שאנחנו צריכים לעודד בניה לגובה בקריית מלאכי... זה לב העיר.... כל המרכז הוא צריך להיות מרכז, מרכז עם עוצמה, עם כוח, עם דיירים וכו', כמו כל עיר נורמלית....". זאת ועוד, בשלב הפקדת התכנית ראתה הועדה המקומית בתכנית כראויה ביותר והדבר עולה מפרוטוקול הדיון (עמ' 53, ש' 8-3).

16. לגופם של דברים וכפי שצינו כאשר נדרשנו לשאלת התכנון הכולל מול התכנון הנקודתי, קיימים טעמים תכנוניים ברורים התומכים בתכנית. ראשית, מדובר בתוספת ראויה – הגם שמתונה יחסית – של דירות מגורים, באופן המשתלב היטב עם מדיניות מוסדות התכנון. שנית, יש בתכנית כדי לנצל באופן מיטבי את המגרש שהינו בעל מאפיינים מיוחדים, הן מבחינת גודלו, הן מבחינת צורתו והן מבחינת מיקומו. שלישית ומבחינת ההסתכלות על התכנון האורבאני באזור, מדובר במיקום מתאים ביותר לבינוי מסוג זה ויש בו גם כדי לתרום לחזות העיר ולשדר מסר חשוב, אף אם מדובר בסנונית ראשונה, של התחדשות עירונית.

17. מנגד, יש לשקול את טענות המתנגדים. גם כאן, נוכח החלטתה הלאקונית של הועדה המקומית, קשה להבין את הפגיעה שנמצאה ומכאן שאין מנוס אלא להתייחס לטענות הצדדים בפני הועדה המקומית ובפנינו.

18. בהיבט הפגיעה דומה שיש להפריד בין שני סוגי טענות – חסוג אחד, הוא טענות הנוגעות לפגיעה קונקרטית במגרשים הגובלים; הסוג השני, הוא טענת כלל המתנגדים ל"פגיעה באופי השכונה", כאשר נטען, בין היתר, שלו תאושר התכנית יוכל בעתיד כל אחד מבעלי הזכויות האחרים בשכונה ליזום תכנית נקודתית.

19. נוכח עמדתנו בדבר המאפיינים המיוחדים של המגרש, איננו סבורים שנכון לקבל את טענת שינוי אופי השכונה. כאמור, אנו סבורים כי בחינה תכנונית נכונה של המגרש והאזור מחייבת להבחין בין מאפייני שכונת הציפוף – מגרשים קטנים ובהם בנייה צמודת קרקע – ובין מאפייני המגרש נשוא הערר. תמיכה לכך ניתן למצוא גם בבינוי המאושר במגרש דומה בצידה האחר של השכונה. זאת ועוד, הבינוי המבוקש הוא סביר ואף מתון (שלוש קומות מלאות וקומה רביעית בנסיגה משמעותית).

20. לאור קביעה זו אין גם מקום לקבל את הטענות שנשמעו בדבר עומסי תשתיות, שהרי מדובר בתוספת זניחה יחסית ונקודתיות של שתי יחידות דיור. מכל מקום, מהנדס העיר האמון על מצב התשתיות חיווה דעתו שאין קושי בתוספת המתבקשת ונכון לאמץ את עמדתו (עמ' 51 לפרו', ש' 16).

21. נותרנו אפוא עם הטענות לפגיעה במגרשים הגובלים והשכנים. בהקשר זה ומבחינת נקודת מבטו של בעל זכויות במבנה צמוד קרקע, ניתן לחבין את התחושה הסובייקטיבית של פגיעה, נוכח כוונה לבנייה רוויה סמוכה. עם זאת, בנסיבות המקרה ואף ככל שקיימת פגיעה מסויימת, אין מדובר בפגיעה קשה, לעומת אפשרויות הבינוי לפי התכנית החלה.

ראשית יצוין שלא יכולה לעלות, בהגדרה, טענת חסימת נוף ופגיעה באוורור לגבי בתי המשיבים 3 ו-4, מאחר שהתכנית החלה מאפשרת בנייה בגובה זהה לקיים בבתיים אלה ובקו אפס. למעשה, ניתן לקבל את עמדת מהנדס הועדה המקומית שלפיה בהיבט זה ונוכח נסיגה של כ-3 מ', בשונה מהבינוי האפשרי כיום בקו אפס, הבינוי כלפי מגרשי העוררים עדיף (עמ' 16, ש' 5-1 לפרו'). גם מבחינת טענה לפגיעה לפרטיות, קשה לקבל את הטענה המתייחסת לחלונות בתי המתנגדים במגרשים הגובלים ממש (המשיבים 3 ו-4), שהרי אלה ממילא לא בנויים כלפי המגרש מסיבה זו (האפשרות לבניה בקו אפס). הטענה לפגיעה בפרטיות בחצרות היא מלכתחילה טענה במשקל פחות ובפרט בנסיבות המקרה, כאשר כלל המרפסות המוצעות ומרביתם המכריע של הפתחים המוצעים פונים לחזית הרחוב ולא לחזית האחורית ולמגרשי המתנגדים. בדומה, איננו סבורים שהפגיעה הנטענת במגרש המשיב 2, המרוחק מעט יותר, מהווה פגיעה דרמטית שמצדיקה את דחיית התכנית.

22. באשר לטענות החשכה והצללה, הרי שגם הן אינן מתייחסות בעיקרן לחלונות בתי המשיבים 3 ו-4 ובהתייחס לפער למול התכנון הקיים המאפשר בנייה בקו אפס. טענת הצללה רלוונטית אפוא בעיקרה לגבי טענות לפגיעה באור המגיע לגגות ומכאן לדודי השמש וייתכן שגם לחצרות הבתים. בהיבט זה הציג מהנדס העיר בפני הועדה המקומית את עמדתו לגבי משקלה המצומצם של הפגיעה והראה שהפגיעה בהיבט קליטת השמש בדודים ממוקדת

בדירת המשיבה 3 וניתן למצוא לה פתרון (עמ' 45, שי' 15-9 לפרוי). לא מצאנו בהחלטת הועדה המקומית טעם שלא לקבל עמדה זו ומכל מקום, בעינינו, עמדתו זו של מהנדס הועדה מקצועית והגיונית.


לצד זאת, למען הסר ספק ועל אף שהמתנגדים לא תמכו את עמדתם בחוות דעת, נבקש כי יוכן "נספח צל" שיבדוק אם ההשפעה של המבנה על המבנים הסמוכים חורגת מהמקובל בסביבה עירונית. נספח זה יומצא על-ידי מבקש ההיתר למהנדס העיר עד יום 1.3.18 ולאחר מכן יומצא ליתר הצדדים עד יום 15.3.18, בצירוף חוות דעת מהנדס העיר. המשיבים (המתנגדים) יוכלו להתייחס לנספח זה עד יום 1.4.18 ולאחר מכן תינתן החלטה משלימה.

23. בנוסף, עולה טענה לגבי מקומות החניה המוצעים בקו אפס למגרש המשיב 4. בהיבט זה אנו סבורים שמדובר בהתנגדות מוצדקת בחלקה, הן מאחר שנכון להרחיק מעט את החניה מהבינוי הקיים והן מאחר שראוי ליצור רצועת גינון במרווח שבין המגרש, החניה והבינוי הקיים במגרשים השכנים. עם זאת, יצוין שבעצם בניית חניות בסמוך לבית המתנגד ובהתחשב במאפייני הבינוי, איננו רואים משום פגיעה משמעותית ובפרט כאשר במצב התכנוני הקיים ניתן לבנות בקו אפס ובקיר משותף.

24. מהאמור עולה כי התכנית נתמכת בשיקולים תכנוניים מובהקים המצדיקים את אישורה ואילו טענות המתנגדים לפגיעה אינן בעלות משקל המצדיק את דחיית התכנית. כמובן שאין באמור בהחלטה זו כדי להביע עמדה כלשהי לגבי אפשרות של תביעה לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

25. המשמעות היא שיש לקבל את הערר, ואולם נכון לתקן את התכנית באופן בו יינתן מענה חלקי לטענות המתנגדים. בהקשר זה נציין, כפי שטענו המתנגדים בכתב התשובה, כי לא מצאנו טעם תכנוני מוצדק לקו הבנין המצומצם שנקבע על 2.7 מ', כאשר קו הבנין הנהוג במקרה מעין זה הוא לפחות 3 מ'. בנוסף וכאמור לעיל, יש מקום לחייב בהוראות התכנית רצועת גינון של לפחות מטר בין מגרש המשיב 4 ובין החניה המוצעת. כמו כן וכאמור בסעיף 21, תנאי לפרסום התכנית יהיה הכנת נספח צל ובהקשר זה תינתן החלטה משלימה.

ניתנה היום, יב שבט תשע"ח, 28 בינואר 2018, בהיעדר הצדדים.


אליעד וינשל, עו"ד
יו"ר ועדות ערר
מחוז ירושלים ומחוז הדרום


שני שטרול, עו"ד
מזכירת ועדות הערר
מחוז דרום