

18.1.2017

## חובת קביעת הוראות לדיור בהישג יד בתכניות מתאר כוללניות

פניה זו נעשית בעקבות פסק דין חדשני של בית המשפט לעניינים מנהליים מרכז, בעניין שופרסל נ' הוועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (להלן: 'הועדה המחזית') מיום 25.10.2016<sup>1</sup>. פסק הדין (מפי השופט אורן שוורץ), מזכיר ומדגיש את החובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד כבר בשלב תכניות המתאר הכוללניות, ולייעד דיור כאמור בהתאם לאומדן הצורך בדיור מסוג זה. פסק הדין מתייחס להוראות תמ"א 35, אשר נשכחו למעשה על-ידי רוב גופי התכנון, המחייבות **בחינת הצורך בדיור בהישג יד בעת אישור תכניות להרחבה ניכרת**. רוב תכניות המתאר הכוללניות שאושרו בשנים האחרונות או שנמצאות בהכנה לא כוללות בדיקה מסוג זה, ולעיתים אף לא כוללות הוראות לשם עריכת בדיקה כזו בהמשך, בשלב התכנון המפורט. **משמעות פסק הדין היא שאת בדיקת הצרכים יש לבצע בשלב התכנון הכולל של עיר או שכונה ואין לדחות אותה לשלב התכנון המפורט**.

במכתב זה אנו מבקשים להביא לידיעתכם את החידוש שבפסק הדין לאור השלכתו על הליכי התכנון ברשויות מקומיות המקדמות תכניות מתאר כוללניות, ובפרט רשויות עירוניות באזורי ביקוש, שבהן קיים מחסור משמעותי בדיור בהישג יד. כמו כן יובאו מספר המלצות לשינויים הנחוצים לעמדתנו לשם ישום אפקטיבי של ההנחיות לעניין דיור בהישג יד.

### רקע

הרקע לפסק הדין הוא עתירה שהגישה חברת שופרסל בע"מ כנגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחזית מרכז, לאשר תכנית מתאר כוללנית לראשון לציון תוך דחייה של ההתנגדות של שופרסל (תכנית רצ/2030, פורסמה להפקדה ביום 7.8.2014). בהתנגדות טענה שופרסל, שיש לקבוע בתכנית יעוד של דיור בהישג יד, על בסיס בחינת צרכי דיור מסוג זה.

בפסק הדין נדונה ההוראה בעניין דיור בהישג יד הקבועה בסעיף 12.1.3 לתכנית המתאר הארצית מס' 35 (תמ"א 35), לפיה הפקדה של 'תכנית מקומית להרחבה ניכרת' מותנית בבחינת הצורך בדיור בהישג יד וקביעת הוראות בהתאם, וכלשון הסעיף:

#### 12.1 תכנית מקומית להרחבה ניכרת

תכנית מקומית להרחבה ניכרת תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים:

...

#### 12.1.3

"מוסד תכנון בחן את הצורך ב"דיור בהישג יד" וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יח"ד המוצעות בהרחבה"

תכנית המתאר הכוללנית לראשון לציון הכילה סעיף שמתייחס לתכניות מפורטות, לפיו יש לכלול בתכנית מפורטת הוראות לעניין "תמהיל מגוון של גודלי יחידות דיור על מנת ליצור היצע עבור אוכלוסיה בשלבים שונים של מחזור החיים, לרבות יצירת היצע לדיור בהישג יד בהתאם להסדר חוקי שייקבע...".<sup>2</sup> לטענת העותרת, סעיף זה אינו מקיים את הוראות תמ"א 35, כיוון שהועדה המחזית לא דנה בצורך ב'דיור בהישג יד' בראשון לציון, וממילא לא קבעה את כמות יחידות הדיור הנדרשות עבור דיור בהישג יד.

<sup>1</sup>עתמ (מרכז) 38359-02-16 שופרסל בע"מ נ' הוועדה מחוזית לתכנון ובניה, מחוז מרכז (ניתן ביום 25.10.2016).  
<sup>2</sup>סעיף 6.3.2(ט) לתכנית רצ/2030 תכנית מתאר לראשון לציון, בנוסח שהועבר להפקדה.

## פסק הדין של בית המשפט המחוזי

פסק הדין התייחס לשתי שאלות:

**האם תכנית מתאר כוללנית מהווה 'תכנית מקומית להרחבה ניכרת' לפי תמ"א 35?** התשובה היא כן. תמ"א 35 מגדירה 'תכנית מקומית להרחבה ניכרת' כתכנית מקומית שמאפשרת תוספת שטח לבינוי בהיקף של 50,000 מ"ר או יותר למטרות עיקריות או 100 יח"ד ומעלה. מכאן שתכנית מתאר כוללנית ובה היקפי פיתוח נרחבים שחולשת על כל העיר - עונה להגדרה זו.

השאלה השנייה היתה - **האם מילאו מוסדות התכנון את החובה המנויה בתמ"א 35 לבחינה וקביעה של דיור בהישג יד בתכנית מקומית להרחבה ניכרת?**

**בית המשפט הבהיר כי הועדה המחוזית היא המוסד שעליו מוטלת החובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד ולקבוע במידת הצורך את כמות יחידות הדיור בהישג יד, כתנאי להפקדת תכנית מתאר כוללנית.** בחינה זו נדרשת כדי לתת מענה תכנוני לצרכי הבניה והפיתוח של ישראל. בפסק הדין נקבע כי חובה זו לא יושמה במקרה הנדון, ומשכך התכנית הוחזרה אל הועדה המחוזית לצורך דיון מחדש בנושא.

קביעה זו התבססה על חמישה נימוקים:

- **העדר הנמקה** - הועדה המחוזית מצאה לנכון להסתפק בהוראה לאקונית בתכנית המתאר, לפיה הוראות בדבר דיור בהישג יד יקבעו בתכניות מפורטות. זאת מבלי לנמק את החלטתה, ומבלי שקיימה דיון בו נבחן באופן פוזיטיבי הצורך בדיור בהישג יד בעיר.
- **העדרה של הוראה מפורשת** - ועדה מחוזית נדרשת על פי תמ"א 35 לקבוע אמות מידה תכנוניות שיבטיחו כי מוסד תכנון יגבש מתווים תכנוניים שיקיימו את האינטרס הלאומי של תכנון דיור בהישג יד כפתרון לאוכלוסייה חסרת דיור. זאת, בשל הראיה התכנונית הרחבה של הועדה המחוזית. אלא שההוראה בתכנית המתאר של ראשון לציון התייחסה לדיור בהישג יד כדרך אגב, ולא יישמה את אחת ממטרות תכנית המתאר הכוללנית – יצירה של נורמה תכנונית שתנחה את הועדה המקומית בכל הנוגע לדיור בהישג יד.
- **אי מילוי סמכות חובה** - לועדה המחוזית הוקנתה בתמ"א 35 סמכות חובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד, ולקבוע בהתאם את מספרן ותמהילן. לפיכך, **הועדה המחוזית לא היתה רשאית לדחות את ההכרעה בהפעלת שיקול הדעת שלה וסמכותה אל שלב התכנון המפורט.**
- **חשיבות התכנון הכולל** - דחיית ההתייחסות לדיור בהישג יד לשלב התכנון המפורט לא מתיישב עם עקרונות התכנון הכוללני. שכן, עלול להיווצר מצב שבו התכנון יעשה 'טלאי על טלאי' ובכך ייפגעו עקרונות צדק חלוקתי, למשל בהיבט של מיקום פרויקטים לדיור בהישג יד בעיר.
- **חריגה מהנחיה פנימית של מינהל התכנון** – ה'מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב' שפרסם מינהל התכנון<sup>3</sup> מהווה הנחיה פנימית שהרשות, ולענייננו הועדה המחוזית, מחויבת שלא לסטות ממנה, אלא במקרים מוצדקים ולאחר שנימקה את החלטתה. זו ההנחיה:

א." הועדה תחליט על הפקדתה של תכנית המוסיפה 100 יחידות דיור חדשות ומעלה, בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת המציגה נתונים בנוגע לנושאים הבאים:

1.א. מלאי השטחים לשימושים ציבוריים הקיים בתחום התכנית ובסביבתה.

<sup>3</sup> מינהל התכנון האגף לתכנון מקומי, מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב, 2013.

- 2.א תמהיל יחידות הדיור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה מבחינת גדלן, גובה הבניה, סוג הבינוי וכל מאפיין אחר העשוי להשפיע על יכולתן של אוכלוסיות מגוונות להתגורר בתחום התכנית ובסביבתה.
- 3.א מלאי יחידות הדיור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה, המתאימות לאוכלוסיות מגוונות לרבות קשישים, סטודנטים ואנשים בעלי צרכים פיזיים או מנטליים מיוחדים.
- 4.א מלאי יחידות דיור בהישג יד הקיים בתחום התכנית ובסביבתה ויכולתו לתת מענה לצורך ביחידות דב".
- ב. היה ויקבע הסדר חוקי המאפשר יחידות לדיור בהישג יד, יחולו
- 1.ב הועדה תהיה רשאית לקבוע הקמת יחידות לדיור בר השגה כמטלה ציבורית.
- 2.ב נכללו בתכנית מגרשים המיועדים למגורים ואשר רשומים או אמורים להירשם בבעלות או בחכירה לדורות של העיריה, רשאית הועדה לקבוע בתכנית כי חלק מיחידות הדיור החדשות האמורות להיבנות על מגרשים אלה יהיו יחידות לדיור בר השגה."

**בפסק הדין נקבע, כי הועדה המחוזית חרגה מהנחיה פנימית בכך שלא הטמיעה את הסעיף לעיל בתכנית המתאר, ולא פרטה את טעמיה לחריגה זו.<sup>4</sup>**

### מהלכים לאחר מתן פסק הדין

בעקבות פסק הדין הושבה התכנית לדיון מחדש בוועדה המחוזית. הועדה לא ערכה בדיקה של הצורך בדיור בהישג יד בעיר, אלא הסתפקה בהמלצה לכלול בתכנית המתאר סעיף ברוח הנחיית מנהל התכנון, אשר מנחה את הועדה המקומית לשקול את הצורך בדיור בהישג יד ולתכנן דיור זה בהתאם לצורך העירוני וכדי להבטיח תמהיל אוכלוסיה מגוון בתכניות מפורטות.<sup>5</sup>

**החלטה זו מעבירה בפועל את החובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד ואת החובה לקבוע את כמותן ותמהילן אל שלב התכנון המפורט, ללא דיון מהותי בסוגיה בשלב התכנון המתארי.**

יש בבחירה בדרך זו החמצה של הזדמנות – שכן במסגרת דיון והכנת תכנית מתאר כוללת ניתן להתבונן בצרכי הדיור של העיר ממבט על. בדיוק לשם כך נועדה תכנית מתאר כוללת. הימנעות הועדה המחוזית מלעשות כן חוטאת אפוא למטרה זו. ניתן להניח שבהחלטה זו הועדה המחוזית יוצאת ידי חובתה הפורמלית: החלטתה מלווה בדיון ובהנמקה, והיא מאמצת את הנוהל של מנהל התכנון לעיל. אך ספק אם העדר בדיקת צרכים בפועל ודחיית הסמכות לעשות כן לשלב התכנון המפורט מתיישבים עם הקביעות הערכיות בפסק הדין בו הודגש כי:

"לועדה המחוזית לא ניתנה האפשרות לדחות את ההכרעה בהפעלת שיקול דעתה וסמכויותיה אל השלב התכנוני הבא, הוא שלב התכנית המפורטת. בכך לקתה הועדה המחוזית באי-הפעלת סמכות תכנונית, בעלת סממנים של סמכות חובה, שנקבעה בהוראות תמ"א 35, קרי – בחינת הצורך בדיור בהישג יד וקביעת אמות מידה מבחינת הכמות והתמהיל של יחידות הדיור."<sup>6</sup>

<sup>4</sup> הנחיית מנהל התכנון נשענת על הוראות תכנית המתאר הכוללת לתל אביב - יפו בסעיף 4.1.2 לתקנון תא/5000.  
<sup>5</sup> פרוטוקול ישיבה 2016035 של הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז המרכז, ועדת משנה להתנגדויות מיום 27.11.2016.  
<sup>6</sup> עניין שופרסל, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 14 לפסק הדין.

## סיכום

לסיכום סקירה זו נבקש לעמוד על מספר היבטים שדורשים שינוי, על מנת שניתן יהיה לממש באופן מיטבי את הוראות תמ"א 35 בעניין דיור בהישג יד:

א. **הבהרת המונח 'דיור בהישג יד'**. כיום אין אחידות בין הגדרות שונות למונח 'דיור בהישג יד' בחוקים שונים, אשר יוצר בלבול וחוסר ודאות לגבי המדיניות הציבורית בקרב קובעי מדיניות, רשויות מקומיות, יזמים ואזרחים. היעדר האחידות מקשה על האפשרות לקדם מדיניות קוהרנטית והקמה של דיור בהישג יד. לפיכך **יש לפעול לגיבוש הגדרה ברורה למונח 'דיור בהישג יד' והסדרים משלימים**, תוך התייחסות להיבטים כגון: עלות הדיור, סוג החזקה (שכירות או בעלות), אוכלוסיית היעד, מנגנון קביעת הזכאות, משך תקופת ההטבה וכדומה.

ב. **נדרש עדכון הנחיות מנהל התכנון לעניין דיור בהישג יד במתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללת ליישוב:**

- **שילוב הנחיה לעריכת אומדן צרכים** - שלב בחינת צרכי דיור הוא הבסיס לגיבוש מדיניות ביחס לדיור בהישג יד. יש לאמץ מתודולוגיה סדורה לעריכת האומדן, אשר כוללת הנחיות בדבר טיב המידע שיש לאסוף, שיטת העבודה לרבות שיתוף הציבור בתהליך, ובכלל זה אופן ניתוח הנתונים וגיבוש המלצות על בסיס האומדן.<sup>7</sup>

- **הבהרת תפקידן של הועדות המחוזיות** – על פי פסק הדין, וכן על פי תמ"א 35, בחינת הצורך בדיור בהישג יד צריך להיעשות **כתנאי** להפקדת תכנית מתאר כוללת (או כל תכנית אחרת להרחבה ניכרת). לפיכך **יש להבהיר כי החובה לערוך בדיקה של צרכי דיור בהישג יד וקביעה של הוראות בהתאם, חלה על הועדה המחוזית - ואין היא מוסמכת לדחות את ההכרעה בנושא דיור בהישג יד לשלב התכנון המפורט.**

ההמלצה של מנהל התכנון קיבעה את הפרקטיקה הקיימת היום לפיה החובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד עוברת אל שלב התכנון המפורט, ורק בתכניות אשר מוסיפות מעל 100 יח"ד. **פסק הדין מבקר כאמור את הפרקטיקה הזו, וקובע כי ההכרעה בנושא דיור בהישג יד מוטלת על הועדה המחוזית.** לאור פרשנות זו - יש מקום לעדכן את הנחיית מנהל התכנון ולהגדיר באופן מפורש את תפקיד הועדות מחוזיות בנוגע לאומדן הצורך בדיור בהישג יד וקביעת הוראות בהתאם.

בימים אלו מצויות רשויות רבות בשלבים שונים של הכנת תכניות מתאר כוללניות, רבות מהן ערים באזורי ביקוש שבהן מצוקת הדיור חריפה, וקיים צורך בדיור בהישג יד. אנו תקווה כי בעקבות התקדים המובא לעיל, תכניות המתאר הכוללניות המקודמות כיום יהוו אפיק מרכזי לקביעת מדיניות מושכלת בתחום הדיור בהישג יד בישראל.

בברכה,

אפרת כהן-בר, אדריכלית  
מחלקת התחדשות עירונית  
עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

אורי אטינגר, עו"ד  
מנהלת קידום מדיניות  
מרכז הגר

7 להרחבה בנושא גיבוש מתודולוגיה לאמידת הצרכים לדיור בהישג יד ר' רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (2012), החל מעמ' 109.