



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט נאסר ג'השאן

העותרים  
1. שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר)  
2. שובל מתחמי מגורים בע"מ  
4. שרה רוסו  
5. ארנסטו הוכמן - אדריכל

נגד

המשיבים  
1. עיריית חיפה  
2. הועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה  
3. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית  
4. מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון

### פסק דין

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16
- 17
- 18
- 19
- 20
- 21
1. במוקד העתירה שלפניי עומד מסמך מדיניות "חפ/מד/2504 מדיניות כלל עירונית לקביעת הנחיות לדירות תמורה בתכניות להתחדשות עירונית – במסלול פינוי בינוי", אשר פרסם מינהל ההנדסה - האגף לתכנון עיר, שאושר במליאת הועדה המקומית לתכנון ובנייה ביום 04.02.2020 (להלן: "מסמך המדיניות") והודעת הבהרה שבאה לאחריו, שנועדה להבהיר את הוראת המעבר במסמך המדיניות החתומה על-ידי מהנדס העיר ויו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה שפורסמה ביום 15.03.2020 באתר עיריית חיפה (להלן: "מסמך ההבהרה").
2. מדובר בשני מסמכים שקובעים מדיניות רשויות התכנון - המשיבה מס' 2, באישור תכניות התחדשות עירונית "פינוי בינוי" בעניין התמורה שתינתן לבעלי הדירות. מסמך המדיניות, קבע מדיניות אחידה שבה תנהג המשיבה מס' 2 בתכניות פינוי בינוי, למעט מקרים חריגים שניתן יהיה להביאם בפני הועדה המקומית לתכנון ובנייה. מסמך המדיניות קבע "הוראת מעבר" לגבי תכניות שהחל הטיפול בהם, כאשר מסמך ההבהרות בא והבהיר את הוראת המעבר.
- על התחדשות עירונית:
3. בטרם אסקור את מסמך המדיניות, מסמך ההבהרה וטענות הצדדים, אסקור להלן עקרונות הליכי ההתחדשות העירונית.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

4. התחדשות עירונית אינו מושג חדש. מטרתו היא לחדש שכונות ומתחמים עירוניים, בין היתר על-ידי חידוש הבנייה, מבני הציבור, תשתיות, שירותים וכו'. בשנת 2006 נכנס לתוקפו חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006 (להלן: "חוק פינוי-בינוי"), שמטרתו להסדיר עסקאות פינוי ובינוי, שהגדרתה בחוק לפי נוסחו היום כ-"עסקת פינוי ובינוי" – חוזה בין יזם לבין בעל דירה בבית משותף, אשר על פיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף למכור את זכויותיו בו, כולן או מקצתן, לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית לפינוי ובינוי, שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החוזה, ושכולל, בין השאר, את כל אלה.... (1) העקרונות לקביעת התמורה שיקבל כל בעל דירה לפי החוזה". החוק, בנוסחו הנוכחי, קובע כללים לגבי ביצוע עסקת פינוי-בינוי בבית משותף, לרבות הליך הודעה על חתימת עסקת פינוי ובינוי ראשונה בבניין והודעה עליה ליתר הדיירים (סעיף 1ב לחוק), הצורך ברוב מיוחס כהגדרתו בחוק, לשם קבלת סעדים כנגד דיירים שאינם מסכימים לעסקה מטעמים בלתי סבירים (סעיף 2 לחוק), ומה ייחשב לסירוב סביר (שם).
5. בשנת 2016 נחקק חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 (להלן: "חוק ההתחדשות העירונית"), על-פיו הוקמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן: "הרשות להתחדשות עירונית"). חלק מסמכויות הרשות נקבעו בחוק פינוי-בינוי הנ"ל ובין היתר למנות שמאי שייקבע את הכדאיות הכלכלית של עסקת פינוי ובינוי, וכלשון סעיף 2א (א) לחוק פינוי-בינוי: "רוב מיוחס של בעלי הדירות לעניין קביעת כדאיות כלכלית רשאי לפנות למנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בבקשה למנות שמאי פינוי ובינוי לעניין סעיף 2(ב)(1), כדי שיחליט אם עסקת הפינוי ובינוי המוצעת כדאית כלכלית, ואם אינה כדאית – באילו תנאים תיחשב כדאית".
6. על-פי חוק ההתחדשות העירונית, נקבעו תפקידיה וסמכויותיה של הרשות בסעיף 4 (א) והם כוללים, בין היתר, "קידום מיזמים להתחדשות עירונית". החוק מקנה לרשות הסמכות להכריז על מתחמי פינוי ובינוי במסלול רשות מקומית או במסלול "מיסוי" (ראו סעיפים 14 ו-15 לחוק). במסלול הראשון המוסדר בסעיף 14 לחוק ההתחדשות העירונית, מסמיך החוק את השר בהסכמת הרשות המקומית להכריז בצו על שטח כ"מתחם לפינוי לשם בינוי", כאשר הרשות רשאית להקצות תקציבים לשם קידום הליכי פינוי-בינוי במתחמים אלה. המסלול השני, שאינו נוגע לענייננו, הוא מסלול מיסוי, אשר מאפשר לשר להכריז על שטח שיש בו 24 דירות לפחות כמתחם פינוי-בינוי במסלול מיסוי ובמקרה זה יחולו הוראות מטיבות בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיפוני:

7. החוקים הנ"ל מסדירים היבטים שונים בהליכי פינוי-בינוי, לרבות בכל הנוגע להגנה על דיירים, הסדרת סוגיות בענייני "דיירים סרבנים", הטלת חובת גילוי ושקיפות וכו'. אציין עוד, כי המחוקק מצא לחוקק הוראות שמגינות על הדיירים מחד גיסא, והוראות לשם כפייה על דייר שמתנגד למיזם פינוי-בינוי, שלא מטעמים סבירים, מאידך גיסא (ראו לעניין זה חוק ההתחדשות העירונית; חוק ההתחדשות העירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז-2017 וראו התיקונים לחוק פינוי-בינוי (לדוגמא תיקון מס' 2 משנת 2011 ותיקון מס' 8 שנכנס לתוקפו בשנת 2018).
8. "פינוי-בינוי" הוא הליך המבוסס על אינטרס משותף של שלושה גורמים: הדייר, הקבלן והרשות המקומית. בישראל התחדשות עירונית מבוססת על מודל "המימון", לפיו הקבלן מממן מכיסו את הוצאות ההריסה והבנייה, כאשר הדירות החדשות הנבנות מתחלקות בין הדיירים והקבלן, ומדירות אלה שתתקבלנה בידי הקבלן אמור הקבלן לממן את הוצאותיו ולקבל את רווחיו. לפיכך, בעסקה כגון דא אמורים "להיפגש" רצונות הדייר, שמעוניין לחדש ולהגדיל דירתו, לשפר את המבנה שבו הוא גר ואת השירותים במבנה ובכך גם להעלות ערך דירתו; רצון הקבלן שמעוניין לקבל תמורה בעסקה הדומה, לפחות על הצד הכלכלי שבה, לעסקת קומבינציה, שלפי תנאיה הורס הקבלן את המבנה ובונה אותו מחדש ואת הוצאותיו ורווחיו הוא מקבל בדירות חדשות; ורצון הרשות, שאף היא מעוניינת לחדש שכונת, שכן בכך היא מקיימת אינטרס ציבורי מן המעלה הראשונה ובו מחודשות שכונות שנבנו לפני שנים רבות, ומקדמת בכך התחדשות עירונית, על כל רבדיה, על כל המשתמע מכך.
9. יוסבר עוד, כי עסקה הופכת להיות משתלמת יותר הן לקבלן והן לדיירים ככל ו"מכפיל הציפוף" גבוה יותר (מכפיל זה מבטא יחס בין שטח דירות לפי מצב קיים, לבין השטח לפי תכנית פינוי בינוי או "שטח יוצא"). ככל שהמכפיל גבוה יותר, בכך תגדל התמורה המתחלקת בין הדיירים לבין הקבלן. מי שאמור להתנגד למכפילי ציפוף גבוהים הן הרשויות המקומיות, רשויות התכנון ולעיתים בעלי נכסים צמודים. בין יתר נימוקי הרשויות כאשר הן מתנגדות לציפוף גובה, הנימוק כי הגדלת מספר הדירות יהווה העמסה על התשתיות העירוניות וכפועל יוצא אף על הקופה העירונית. משכך, על מנת שעסקה של פינוי-בינוי תצא אל הפועל, יש לשאוף לנקודת שיווי משקל "כלכלי-תכנוני" שבה כל אחד משלושת "השחקנים" ישיג באופן סביר את מטרתו.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

10. ודוק! ועל כך אין מחלוקת, הוראות החוקים הנ"ל אינן מסדירות "מכפילי ציפוף" או "מכפילי תמורה", לרבות שטח התמורה שיקבל הדייר, או מספר הדירות שיקבל הקבלן או את שטחן, הדבר נתון להחלטות תכנוניות של רשויות התכנון וכי בנושא זה קיימות המלצות שונות עליהן נעמוד להלן. אין מחלוקת, כי בתחום העיר חיפה מקודמות תכניות פינוי-בינוי על-ידי הגשת תכניות יזמיות וכי אין כל תכנית מתאר בתוקף, אשר קובעת או מסדירה את מכפילי התמורה לדיירים, או אחוזי בנייה מותרים בפרויקטים אלה.

11. מאחר ורשויות התכנון מבקשות לדעת, עוד לפני אישור הפרוייקט, אם מדובר במיזמים ברי ביצוע, נוהגות הן לבקש מן היזמים להציג להן חוות-דעת שמאיות לבחינת כדאיות הפרוייקט. כמו-כן קובע חוק פינוי-בינוי מנגנון לכפות על בעלי דירה להסכים למיזם במידה ומצא כי התנגדותו בלתי סבירה, כאשר במידה וייקבע כי המיזם אינו כדאי, לא ייחשב הדבר כ-"סירוב בלתי סביר". משכך, הליך "פינוי-בינוי" מלווה בחוות דעת שעורך שמאי לשם קביעת כדאיות המיזם, ולצורך זה, פרסמה מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים בשנת 2012 הנחיות שנועדו להוות "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינוי". מדובר בכללים שאינם מחייבים, כי אם מנחים. נעמוד על שתיים מהוראות התקן שבאות להבהיר מהי עסקה כדאית מבחינת שניים מן השחקנים, הדייר והיזם:

- בסעיף 4.14 (ז) קובע התקן לעניין הרווח היזמי הראוי (הרווח לקבלן), כי: "פּרוּיֵיקט פּינוּי בּינוּי מבוצע בהיקפים גדולים ומתמשך לאורך זמן ארוך ויש בו מרכיבי סיכון שאינם אופייניים לפרוייקטים אחרים. רמת הסיכון ואי הוודאות הגלומים בו גדולים, ולפיכך יובא בחשבון בשלב הבדיקה הראשוני של השומה, רווח יזמי ראוי התואם את אופי הפרוייקט. רווח יזמי מקובל בשלב הכנת התוכנית מוערך בכ- 25%-30% מכלל העלויות הצפויות".

- באשר לתמורה ההולמת לדירה שיקבל הדייר ("דירה נכנסת") נקבעו כללים בלתי מחייבים, ובין היתר נקבע בסעיף 5.11, כי "ככלל, התמורה הסבירה לבעל הדירה הינה דירה חדשה וכיסוי כל העלויות הכרוכות בפינוי. ככלל, הדירה החדשה תכלול חדר נוסף, ממ"ד ומרפסת כהגדרתם בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), או שטח בהיקף דומה, וכן חניה עפ"י התקן".

בהערת שוליים מס' 15 שבאה להבהיר מהו "היקף דומה" נקבע, כי "המקובל הוא תוספת שטח של כ- 25 מ"ר".

ראו תקן 21 שפורסם באתר הרשות להתחדשות עירונית:

[https://www.gov.il/he/departments/policies/standard\\_21](https://www.gov.il/he/departments/policies/standard_21)





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 מאחר ובימים אלה מתקיימים דיונים לעדכון תקן 21 הנ"ל ומספר רשויות מקומיות פרסמו  
2 מסמכי מדיניות לתמורה אחידה לדיירים, החליטה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית  
3 להציג עמדתה באשר לתמורה לדיירים במיזמי פינוי-בינוי "על מנת להגדיל את האחידות  
4 והודאות בתחום" (ראו נספח 9 לעתירה וראו דף הפתיחה של המסמך שמזכיר את הנימוקים  
5 הנ"ל כבסיס להוצאת המסמך). על-פי המסמך שכונה על-ידי הרשות "עמדת הרשות  
6 הממשלתית להתחדשות עירונית בנושא תחשיב התמורות לדיירים במיזמי פינוי בינוי  
7 במסגרת הליכי אישור תכניות", נקבע כי:  
8
- 9 (א) בפרק הנחות בסיס נקבע: "...עניינו של מסמך זה הוא תחשיב התמורות המתבצע  
10 במסגרת הליך התכנון במטרה לקבוע היקף זכויות בנייה שיאפשר מימוש התכנית.  
11 התמורות בפועל יעוגנו בהסכם בין בעלי הדירות ליזם, וככל שניתן לצופף את  
12 הפרויקט באופן משמעותי, תוך שמירה על איכות תכנונית ראויה, כך שהרווחיות  
13 ליזם הינה מעבר למינימום הקבוע בתקן 21, מצופה שהתמורות בפועל לבעלי  
14 הדירות יהיו גדולות ("חלוקת העושר")."  
15
- 16 (ב) בפרק התמורה הראויה לבעלי הדירות, קבעה הרשות כי "עמדת הרשות  
17 הממשלתית להתחדשות עירונית היא כי תמורה ראויה היא תוספת של 12 מ"ר  
18 ומרפסת. תמורה זו משקפת תוספת של חדר ומרפסת, המהווה שיפור משמעותי  
19 באיכות החיים ובערך הנכס, בנוסף לשדרוג הנובע מעצם קבלת דירה חדשה  
20 ממוגנת, מחוזקת, עם חניה, ועל פי רוב גם מחסן. עם זאת, במקרים בהם הדירות  
21 הקיימות קטנות במיוחד (עד 52 מ"ר) ותוספת של 12 מ"ר בלבד תביא לדירה קטנה  
22 במצב הסופי מוצע להגדיל את התוספת עד 25 מ"ר לדירת תמורה בגודל מינימלי  
23 של 65 מ"ר".  
24
- 25 (ג) עוד נוספה הוראת מעבר לפיה: "...על מנת להגדיל את הוודאות, מדיניות זו לא תחול  
26 על תכניות שנדונו בוועדה המקומית במהלך שלוש השנים האחרונות ואושרו  
27 בהתבסס על תמורות שונות מהנ"ל. כמו כן, מוצע להפעיל שיקול דעת במקרים בהם  
28 תכניות קודמו ו/או הוגשו בשנה האחרונה בהסכמה ובהתבסס על תמורות שונות  
29 מהנ"ל, גם אם טרם נדונו בוועדה המקומית".  
30  
31  
32  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

13. בחיפה קיימים שנים עשר מתחמים מוכרזים של התחדשות עירונית (שהוכרזו בהתאם לחוק ההתחדשות העירונית) במסלול "רשות מקומית" ועוד מתחמים גדולים המקודמים לפי תכנית אב (מתאר) להתחדשות עירונית. שכונת קרית אליעזר היא חלק ממתחמים אלה. על-פי תשובת העירייה, הרשות, יחד עם רשויות התכנון בחיפה, מקדמים תכנית אב חפ/2370 לקריית אליעזר וקרית אליהו שטרם אושרה. התכנית תאפשר בבוא היום להגיש תכניות מפורטות לפינוי בינוי.

### על מסמך המדיניות ומסמך ההבהרה:

14. כפי שעולה מעמדת הרשות להתחדשות עירונית הנ"ל (נספח 9 לעתירה) "נקבעה מדיניות במספר רשויות המקומיות הקובעות תמורה אחידה בתחומן, וכן התקבלו החלטות של רשויות תכנון בנושא". מסמך המדיניות נכנס בגדר אותן החלטות שהתקבלו ברשויות המקומיות ובוועדות התכנון שמטרתן, לפי עמדת הרשות להתחדשות עירונית, להגדיל את האחידות והוודאות בתחום.

15. מסמך המדיניות אושר במליאות הועדה המקומית לתכנון ובנייה מיום 04.02.2020. במסמך צוינו מטרת המדיניות: "קביעת מסגרות ברורות לענין היקף זכויות הבניה לדירות התמורה בתחום תכניות להתחדשות עירונית במסלול פינוי בינוי. המדיניות תיצור ודאות הן לדיירים והן ליזמים... בנוסף הקטנת נפח וצפיפות הפרויקטים הנובעת מצעד זה...". בדברי הרקע למסמך "רקע להכנת המדיניות" נכתב, כי הפוטנציאל ההתחדשות העירונית הוא גדול ומרביתו עדיין לא מומש. "לוועדה המקומית מוגשות הצעות לתכניות התחדשות עירונית רבות במסלול יזמי, בהן מוצע מכפיל גבוה שמנומק באי כלכליות הפרויקט... בהיעדר כללים ברורים נוצרת רמת ציפיות לא אחידה בקרב בעלי דירות ויזמים בתכניות שונות; מתן הבטחות יזמיות לא מבוססות לדיירים ועיכוב תהליכי התכנון עקב לחצים. הדוחות השמאיים המתקבלים מבוססים גם הם על תמורות גבוהות לדיירים שמגדילים משמעותית את היקף הפרויקט כולו" (ראו נספח 1 לעתירה).

16. לאור האמור לעיל אישרה הועדה המקומית "מדיניות כלל עירונית לקביעת הנחיות לדירות תמורה בתכניות להתחדשות עירונית". מסמך זה פורסם באתר עיריית חיפה, ואלה עיקרי המדיניות:

- שטח דירה נכנסת על-פי היתר בנייה תקף, שלא יכלול שטחי שירות משותפים, לא יכלול שטחי הרחבות שלא מומשו או שטחים שנבנו ללא היתר.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 - לדירה קיימת ששטחה מעל 60 מ"ר יתווספו במסגרת התכנון המוצע על-פי תכנית פינוי
- 2 בינוי (תכנית מפורטת), שטח בן 12.5 מ"ר המבטאים תוספת של ממ"ד.
- 3 - לדירה קיימת ששטחה הוא עד 40 מ"ר, הועדה המקומית תהיה רשאית להגדיל את שטח
- 4 התוספת "מטעמים מיוחדים שיירשמו בהחלטה", כאשר גודל דירה מינימלית לא יפחת
- 5 מ-60 מ"ר, זאת גם אם התוספת של 12.5 מ"ר לדירה יוצרת דירות קטנות יותר.
- 6 - תוספת שטח למרפסת לא יכלל בשטחים הנ"ל והוא מעבר להם, כאשר שטח תוספת
- 7 המרפסת יהווה 15% משטח הדירה ולא יותר מ-12 מ"ר.
- 8 - בסעיף ב' להחלטה נקבע, כי יו"ר הועדה המקומית, או יו"ר ועדת המשנה, או מהנדס
- 9 העיר יהיו רשאים להביא בפני הועדה מקרים חריגים מטעמים מיוחדים, בהם תוספת
- 10 השטח היא מעל 12.5 מ"ר לדירה.
- 11
- 12 17. במסמך המדיניות נקבעה הוראות מעבר שכללה ההוראות שלהלן:
- 13
- 14 - מועד כניסת המדיניות לתוקף והוראת מעבר: נקבע כי המדיניות תכנס לתוקף ביום
- 15 19.03.2020 - דהיינו 45 ימים מיום אישור המדיניות במליאת הועדה המקומית לתכנון
- 16 ובנייה (מועד זה הוגדר בהוראת המעבר כ"המועד הקובע").
- 17 - נקבע כי תכניות מפורטות או יוזמות תכנוניות שנידונו בוועדה המקומית, או אושרו
- 18 לקידום עד ליום הקובע יקודמו כפי שהוחלט בוועדה.
- 19 - לגבי יוזמות תכנוניות להתחדשות עירונית, הנמצאות בשלב קידום בו נחתמו עד למועד
- 20 הקובע הסכמים סופיים בין יזם לבין בעלי הדירות, לפיהם יינתנו תמורה העולה על 12.5
- 21 מ"ר לבעלי הדירות והומצאו לוועדה הסכמים המעידים, כי מעל 40% מבעלי הדירות
- 22 חתמו על הסכמים, יומלץ כי לא תחולנה הוראות אלה על המיזם ובלבד ששטח התוספת
- 23 בכל דירה לא יעלה על 25 מ"ר.
- 24 - יוזמות להתחדשות עירונית "האוחזות בהמלצה להחלטה מיקדמית תקפה להכרזה" וכן
- 25 אישור לקידום תכנון מיו"ר הועדה, או מיו"ר ועדת המשנה או ממהנדס העיר, "ניתן יהיה
- 26 לאשר בחריגה ממדיניות זו, ותתקבל לגביהן החלטה".
- 27 - "על כל שאר היוזמות תחול המדיניות החדשה".
- 28
- 29 18. ביום 15.03.2020 פורסם באתר עיריית חיפה מסמך ההבהרה חתום על-ידי יו"ר ועדת המשנה
- 30 לתכנון ובנייה ומהנדס העיר. כפי שעולה מגוף המסמך, מטרת המסמך היא להבהיר את
- 31 הוראת המעבר במסמך המדיניות. במסמך הובהר, כי מטרת הוראת המעבר במסמך
- 32 המדיניות היא, לאפשר ליזמים ולבעלי דירות המצויים בהליך קידום תכנית, להשלים
- 33 התקשרויותיהם החוזיות בדרך של "השלמת השיעור הנדרש לחתימה על הסכמים סופיים



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

1 (למי שהיו בידי אחוז קטן מ-40%), או הסבת ההסכמות על הסכמי טרום-התקשרות (נון-  
2 שופ) לחוזים מחייבים. בשום מקרה, לא היתה כוונה ליצירת הסכמות חדשות במקום שלא  
3 היו כאלה מלכתחילה". עוד הוסיף מסמך ההבהרה, כי במקרה שבו יזם החתים בעלי דירות  
4 על הסכמים סופיים, ולא הציג בפני בעלי הדירות תכנון מוסכם על העירייה, הוועדה  
5 המקומית לא תראה בהסכמים אלה כאלה העומדים בהוראת המעבר (ראו נספח 2 לעתירה).

### העתירה:

8  
9 19. בעתירה, שהוגשה על-ידי העותרת מס' 1, עמותה רשומה שלטענתה מייצגת אינטרס ציבורי  
10 ולרבות אינטרס ציבורי של בעלי דירות ברחוב רוטשילד 8, 10, 12 ו-14 בחיפה, אשר מקדמים  
11 לטענתם למן שנת 2013 פרויקט פינוי-בינוי. העותרת מס' 2 עוסקת בבנייה וביזמות לרבות  
12 במיזמי פינוי-בינוי. העותרים 3 ו-4 הם בעלי דירות ברח' רוטשילד בשכונת קריית אליעזר  
13 בחיפה, שחתמו על הסכם עם העותרת מס' 2 לפינוי ובינוי מחדש.

14  
15 20. בעתירתם מבקשים העותרים מספר סעדים: כנגד המשיבות 1 ו-2 (להלן: "המשיבות")  
16 התבקשו הסעדים שלהלן:

17  
18 (א) לבטל את מסמך המדיניות ומסמך ההבהרה שבא בעקבותיו, בין היתר בשל אי-  
19 פרסום מסמך המדיניות ברשומות, וכן לבטל החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה  
20 מושא מסמך המדיניות, לאור פגמים שנפלו בהחלטה, בין היתר, לאור אי-פרסום  
21 מסמך המדיניות ל"הערות הציבור" בטרם אישורו, וכן להורות לפרסם כל מסמך  
22 מדיניות שמבקשות המשיבות לאשר להערות הציבור בטרם תתקבל החלטה לאשרו.

23  
24 (ב) לחילופין, ככל שבית המשפט לא ייעתר לסעדים הנ"ל, לאור תקופת החירום שמקורה  
25 במגפת הקורונה, ולאור תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים  
26 בענייני תכנון ובנייה ותנאים למתן תעודת גמר), התש"ף-2020, תסתיים תקופת  
27 המעבר שנקבעה בהוראות המעבר בתום ששה חודשים מיום 25.5.2020 (המועד  
28 האמור בתקנות הנ"ל).

29  
30 (ג) לקבוע כי ההסכמים שנחתמו בין דיירי הבתים ברחוב רוטשילד 8, 10, 12 ו-14 לבין  
31 העותרת מס' 2 עומדים בהוראת המעבר.

32  
33







## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

21. בנוסף, ביקשו העותרים סעד כנגד המשיבות 3 ו-4 – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומדינת ישראל, לפיו לאור הפגמים שנפלו במסמך המדיניות, "כל עוד המשיבות 2-1 יכפו את המדיניות הפסולה על בעלי הדירות, הן לא יהיו זכאיות לסיוע מהמשיבות 3 ו-4 במשאבים ותמריצים בהתאם לסעיף 4(ב) של חוק הרשות להתחדשות עירונית...". לאחר הגשת כתב תשובה מטעם המשיבות 3 ו-4 אישר בית המשפט ההסכמה אליה הגיעו הצדדים, כי העתירה כנגד המשיבות 3 ו-4 תמחק ללא צו להוצאות (ראו פסק דין מיום 20.10.2020).
22. בעתירה נטען כי העירייה מודעת לצרכי ההתחדשות בשכונת קרית אליעזר בחיפה, שנבנתה ברובה לפני שנים רבות, וכי נערכו מפגשים עם התושבים ואף הוצגו בשנת 2013 לדיירים עקרונות תכנית אב חפ/2730, להתחדשות עירונית בקרית אליעזר שטרם אושרה עד היום. נטען עוד, כי עוד בשנת 2013 העותרת מס' 2 חתמה עם מעל 80% מן הדיירים ברחוב רוטשילד על הסכמים לפינוי הדירות, הריסתם ובנייתם מחדש, כחלק מפרויקט התחדשות עירונית, אף שטרם אושרה "תכנית אב". נטען, כי העותרת מס' 1 ניסתה לקדם את התכנית ולהציגה בפני הועדה המקומית לתכנון ובנייה ללא הצלחה, בשל התעלמות נציגי המשיבות וסירובם לפגוש את האדריכלים שפעלו לשם קידום התכנית. העותרים בכתב העתירה עומדים על השתלשלות העניינים מאז שנת 2013 וטוענים, כי העותרת מס' 2 הוציאה בגין תכנון תכנית פינוי-בינוי במתחם רוטשילד כמיליון ₪ מבלי שתצליח לקדם את התכנית, בשל התנהלות פקידי המשיבות.
23. לטענת העותרים, אף שהמשיבות יודעות, כי שכונת קריית-אליעזר היא שכונה שהכדאיות הכלכלית לביצוע מיזם התחדשות עירונית בה, היא נמוכה כפי שעולה מהחלטת משרד השיכון מיום 24.02.2020 (לפיה החליטו המשיבות 3 ו-4 לסייע לשני ארגונים במימון מיזמים להתחדשות עירונית בשכונה), ואף שטרם אושרה תכנית אשר עשויה לקבוע אחוזי בנייה בפרויקטים מעין אלה, ולמרות שבימים אלה דנים בהצעה לתיקון "תקן 21" הנ"ל אשר תמליץ על "טווח תמרון" שיינתן לוועדות בכל הנוגע לתמורה שיקבלו הדיירים, החליטו המשיבות לשנות את המדיניות לפיה הן נהגו במשך שנים, ולהאחיד את התמורה שיקבלו הדיירים בפרויקטים להתחדשות עירונית מסוג "פינוי-בינוי", כפי שעולה ממסמך המדיניות שפורסם בעקבות החלטה שהתקבלה במליאת הועדה המקומית לתכנון ובנייה.
24. בעתירה, עומדים העותרים על הבסיס הנורמטיבי בהליך פינוי בינוי (החוקים שנחקקו לשם הגשמת אינטרס ההתחדשות העירונית – עליהם עמדנו לעיל), על החסמים בהליכי התחדשות עירונית, על החסם העיקרי – "התכנות כלכלית" ועל האיזונים הנדרשים בין שלושת השחקנים (קבלן-דייר-רשות) בפרויקט כגון דא. כן עמדו העותרים על מסקנות ועדות שהוקמו לצורך קידום ההתחדשות העירונית, ועל הוראות תקן 21 שנועד להנחות שמאים לשם בדיקת



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כדאיות כלכלית של עסקת פינוי-בינוי. העותרים טוענים כי עיון בתקן 21 ובמסקנות ועדות  
2 שונות שהוקמו לצורך קידום הליכי התחדשות עירונית מעלה, כי המשתנה העיקרי, אשר  
3 קובע מכפיל "הולם" שיביא את העסקה לידי כדאית מבחינת היזם והדיירים הוא "ערך  
4 הקרקע", ומשכך, קביעת מדיניות אחידה שתכלול כל השכונות בחיפה, לרבות שכונת קרית  
5 אליעזר שהיא שכונה מוחלשת, יסכל את ההתחדשות העירונית בשכונה. עוד הוסיפו  
6 העותרים, כי המדיניות נוגדת את תמ"א 35 (תיקון מס' 1), אשר קובעת כי על רשויות התכנון  
7 לשקול אפשרות "ציפוף מקסימלי אפשרי".  
8  
9 העותרים טוענים לאור מהות המדיניות שאושרה, היה על המשיבות לפרסמה להערות הציבור .25  
10 (כפי שביקש אחד מחברי המועצה והועדה לתכנון ובנייה- מר איבהו האן) ומשלא עשו כן  
11 מביא פגם זה לבטלותה. העותרים טענו, כי זכות הטיעון של הציבור דרושה ומתבקשת  
12 בנסיבות העניין, וזו היתה מאפשרות למוסד התכנון לקבל מידע הולם וייתכן כי אותו מידע  
13 היה מביא את המשיבות לקבל החלטה שלא תתייחס לכל שכונות חיפה כמקשה אחת. לפי  
14 העותרים ההחלטה התקבלה ללא תשתית עובדתית ולו נהגו המשיבות לאיסוף נתונים, היו  
15 מגיעים למסקנה כי קיים קשר בין התמורה לבין ההתכנות הכלכלית וכי אין מקום להתייחס  
16 לכל שכונות חיפה באופן אחיד.  
17  
18 עוד טוענים העותרים כי המדיניות, לרבות הוראת המעבר שבה חסרת כל תוקף, מאחר ולא .26  
19 פורסמה ברשומות. לטענת העותרים מסמך זה שווה ערך לתכנית, כל עוד לא אושרה תכנית  
20 אב בשכונת קרית אליעזר לשם קידום מיזמי פינוי-בינוי. נטען, כי המשיבות התייחסו אליו  
21 כזה (ואף נתנו לו שם ומספר כמקובל לגבי תכנית). מדובר, כך לפי העותרים, בתקנה בת פעול  
22 תחקיקתי, ומשלא פורסמה אין לה כל תוקף בהתאם להוראות סעיף 17 לפקודת הפרשנות  
23 [נוסח חדש] (להלן: "פקודת הפרשנות").  
24  
25 לטענת העותרים, מסמך המדינות וההחלטה שקיבלה אותו אינם מבוססים על תשתית .27  
26 עובדתית, והחלטת הועדה המקומית התקבלה על-פי הנחה שגויה, לפיה תמורה בשטח 25  
27 מ"ר המקובלת בישראל היא גבוהה. נטען כי ההחלטה התקבלה ללא קבלת חוות-דעת. עוד  
28 נטען, כי לא נבחנו דוחות או עבודות מקצועיות אשר קובעים, כי תמורה מעל 12.5 לדירה היא  
29 גובהה ומביאה לפגיעה בקידום התחדשות עירונית.  
30  
31  
32  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 העותרים טוענים, כי המדיניות מהווה התערבות בחופש החוזים, שכן היא מגבילה את גודל  
2 ההטבה שמבקש הקבלן לתת לדייר והיא מכתיבה מראש, כי הקבלן מנוע מלתת הטבות  
3 נוספות. נטען, כי התערבות זו אינה באה להגן על הדיירים (שכן הוראות חוק המתערבות  
4 בהוראות ההסכם בין הדייר לבין הקבלן נועדו להגן על דיירים), כי אם מרעה, את תנאי הדייר  
5 ועלולה לפגוע בהיתכנות הכלכלית של המיזם.  
6
- 7 28. כן נטען, כי המדיניות של המשיבות מהווה עיוות למסמך העמדה שפרסמה הרשות  
8 להתחדשות עירונית. נטען כי ההחלטה אינה מידתית וכי קיימת חלופה בדמות אישור תכנית  
9 שתזכה לשיתוף הציבור. נטען עוד, כי המדיניות סותרת את החקיקה הראשית בקובעה,  
10 בהוראת המעבר שבה, כי בקשות שזכו להסכמת 40% יקודמו מקום שהוראות הדין (תקנות  
11 התכנון והבנייה (בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף), תשע"ו-2016) קובעות, כי  
12 רשאים להגיש תכנית פינוי-בינוי בעלי הדירות שבבעלותם 60% מן הדירות במתחם. עוד נטען  
13 כי המדיניות מנוסחת בלשון מעורפלת והיא מעניקה לבעלי משרה המוזכרים במסמך  
14 המדיניות לקדם תכניות, ועלולה להקנות ליזמים יתרון על פני אחרים. העותרים הוסיפו, כי  
15 המדיניות כובלת את שיקול הדעת של המוסד התכנוני.  
16
- 17 30. על-פי העותרים, הוראת המעבר היא בלתי סבירה, והיא גרמה למרוץ להחתמת דיירים  
18 בתקופת מגפת הקורונה על מנת לעמוד בהוראת המעבר. כן נטען, כי חלק מן היזמים ידעו על  
19 הוראת המעבר מבעוד מועד והם הצליחו להחתים דיירים ולהכניס את המיזם אל תוך תקופת  
20 המעבר.  
21

### התשובות:

- 22
- 23
- 24 31. המשיבות מבקשות לדחות את העתירה. לטענתן מדובר במסמך מדיניות שנועד ליצור ודאות  
25 תכנונית, שמצויה בסמכות הועדה המקומית לתכנון ובנייה. לטענת המשיבות, מדיניות זו  
26 אינה מחליפה תכנית, והיא מהווה מעין "גשר" עד לסיום הליכי תכנון מורכבים. מסמך  
27 המדיניות פורסם כדין באתר העירייה. על-פי המשיבות שמרה הועדה המקומית לתכנון  
28 ובנייה על מרווח שיקול דעת ועל כן העתירה מוקדמת. נטען כי מטרת העתירה היא להכשיר  
29 את השרץ במחדלם שעה שהעותרים לא קידמו את הפרויקט לו טענו.  
30  
31  
32  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 בעיריית חיפה פועלת מנהלת התחדשות עירונית של העירייה שמקדמת פרויקטים  
2 להתחדשות עירונית. נטען, כי בחיפה יש מספר מתחמים שהוכרזו על-ידי הרשות להתחדשות  
3 עירונית (הכרזת שר), וקיימים מתחמים שמקודמים בתכנית אב לרבות בשטח שכונת קרית  
4 אליעזר שלגביו מקודמת תכנית אב חפ/2370, שטרם אושרה, החולשת על שטח בן 900 דונם  
5 ואשר זוכה לשיתוף הציבור. תכנית זו, לאחר אישורה, תאפשר הגשת תכניות מפורטות  
6 לפינוי-בינוי ולמרות שטרם אושרה תכנית אב בקרית אליעזר, המשיבות לא מנעו הגשת  
7 תכניות מטעם יזמים לשם ביצוע מיזמי פינוי-בינוי.  
8
- 9 לטענת המשיבות, המרכיב העיקרי להוצאת תכניות אל הפועל, הוא מרכיב הרווחיות שנגזר  
10 ממכפיל ציפוף גבוה. לפיכך הוגשו תכניות הכוללות מכפיל ציפוף גבוה, ובין היתר לגבי  
11 התמורה שתינתן לדיירים באופן שככל שהתמורה לדייר עולה, הוצאות היזם עולות ועל מנת  
12 להשיג את הרווח היזמי ההולם מוגשות תכניות עם מקדמי צפיפות גבוהים. בהעדר כללים  
13 ברורים שנקבעו בחקיקה, נוצרה רמת ציפייה גבוהה בקרב בעלי הדירות, והדבר הביא  
14 להבטחות שווא לדיירים. קביעת מדיניות לתמורה שיקבל הדייר היא צעד הכרחי אפוא  
15 והדבר נועד לקדם את "הסטנדרטיזציה של הצפיפות" שתמנע הבטחות שווא לדיירים, תיצור  
16 תיאום ציפיות בין הדיירים, יזמים ורשויות התכנון ותגביל את הצפיפות (כאשר המשיבות  
17 אינן מכחישות שבין יתר המטרות היא הפחתת הצפיפות בשכונות חיפה), כאשר המשיבות  
18 סוברניות לעשות כן.  
19
- 20 המשיבות טוענות, כי המדיניות אינה תכנית, אין היא מחליפה תכנון מקיף וסדור על כל רבדיו,  
21 וכל מטרתה היא לשמש "כגשר לעניין מסויים בלבד".  
22
- 23 באשר להליכי קבלת ההחלטה משוא העתירה, נטען כי המדיניות הובאה בפני ועדת המשנה  
24 של הועדה המקומית ביום 06.01.2020 ובמהלך הישיבה הוצגה המדיניות לחברי הועדה על-  
25 ידי האדריכלית ורדה ליבמן. לאור בקשת חבר הועדה המקומית לקיים דיון במליאת הועדה  
26 ולאחר שמיעת ההסתייגויות של חבר הועדה, אושרה ההחלטה ברוב דעות (ראו פרוטוקולים  
27 שצורפו כנספחים 3 ו-4 לתשובת המשיבות). לאחר מכן פורסמה ההבהרה, שכל מטרתה היא  
28 למנוע הפעלת לחץ על-ידי היזמים על בעלי דירות לחתום על הסכמים סופיים באופן בהול,  
29 כאשר טרם קודם ההליך במוסדות הועדה המקומית לתכנון ובנייה.  
30  
31  
32  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 המשיבות טענו, כי המדיניות עולה בקנה אחד עם מדיניות שאושרה על-ידי הרשות  
2 הממשלתית להתחדשות עירונית (נספח 9 לעתירה), ועם מדיניות שהתקבלה ברשויות אחרות  
3 (ראו נספח 5 לתשובות שבו הוצגו מסמכי מדיניות שהתקבלו בנתניה, רמלה ותל-אביב). נטען  
4 עוד, כי מקור העתירה באזלת ידם של העותרים לקדם את התכנית מטעמם, שכן ישנם מספר  
5 מיזמי התחדשות עירונית בשכונת קרית אליעזר. המשיבות כפרו בטענות העותרים, כי נציגי  
6 המשיבות סירבו להיפגש עם נציגי העותרת מסי' 2 וצירפו התכתבות שמפריכה טענות  
7 העותרים.  
8
- 9 המשיבות ביקשו לדחות את העתירה בשל העדר זכות עמידה ובשל חוסר ניקיון כפיים; נטען  
10 כי "מעמדה הציבורי" של העמותה מוטל בספק והעתירה לא הוגשה לשם הגנה על אינטרס  
11 ציבורי, כאשר המשיבות עמדו על הקשר בין העומדים מאחורי העמותה לבין העותרים. עוד  
12 נטען כי יש לדחות את העתירה בשל הלכת "אי ההתערבות" בהחלטות מוסדות התכנון.  
13
- 14 המשיבות טוענות כי מסמך המדיניות מהווה "הנחיות פנימיות" לקבלת החלטות מנהליות  
15 על-ידי הרשויות, ועל כן אין כל בסיס לדרישה, כי יפורסם ברשומות כתנאי לכניסתו לתוקף,  
16 או לפרסמו להערות הציבור כתנאי לקבלת אישורו זאת מאחר ואין כל חובה בדין לעשות כן.  
17 עוד נטען, כי מסמך המדיניות על הוראת ההבהרה שבו, פורסמו באתר עיריית חיפה. לפי  
18 המשיבות, יכלו הן שלא לקבוע מדיניות, ואז היו סוברניות לקבל כל החלטה תכנונית, וכעת  
19 כל שעשתה הועדה המקומית לתכנון ובנייה היא קביעת מדיניות אחידה לגבי תכניות פינוי-  
20 בינוי, דבר שאף ללא מסמך מדיניות היתה הועדה המקומית רשאית להחליט בו. נטען עוד, כי  
21 אין כל ראייה ממנה ניתן להסיק, כי העותרים או אחרים הסתמכו על מדיניות או הבטחות,  
22 לפיהן הוענקו או תוענקה תמורות גבוהות יותר לדיירים (25 מ"ר כטענת העותרים).  
23
- 24 באשר לטענות כנגד הוראת המעבר, נטען כי אף טענות אלה דינן להידחות. נטען כי שיעור  
25 40% שנקבע בתקופת המעבר הגם שנופל הוא מן השיעור הדרוש בחוק, נועד הוא להוציא  
26 פרויקטים שקודמו מתחולת מסמך המדיניות. עוד נטען כי חלפו מאז ניתנה הוראת המעבר  
27 תקופה ארוכה ועל כן הדיון לגביה הופך להיות לבלתי רלוונטי.  
28
- 29 המשיבות טענו, כי טענת העותרים כי המדיניות נוגדת את תמ"א 35 אינה נכונה, באשר  
30 ההוראות אליהן הפנו העותרים מתייחסות להוראות "תוספת שטח לבינוי". נטען, כי  
31 ההחלטה על המדיניות התקבלה לאחר שהונחו בפני רשויות התכנון מלוא העובדות. אף לגבי  
32 הטענה כי ישנה התערבות בזכויות הקניין, נטען, כי מטבעה של מדינות תכנונית, היא  
33 מתערבת בזכות הקניין ומגבילה אותה. המשיבות ביקשו לדחות את הטענות לפיהן מנסות  
34 המשיבות לקדם יזמים מסויימים.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

### הכרעה:

41. לאחר עיון בעתירה, בכתב התשובה, בעיקרי הטענות ולאחר ששמעתי את טענות הצדדים בפניי נחה דעתי כי דין העתירה להתקבל, באופן שמסמך המדיניות והחלטת הועדה המקומית לתכנון ובנייה שאישרה את המדיניות, יבוטלו. לפני שאנמק מסקנתי זו מצאתי לדחות מספר טענות שהעלו הצדדים.

### הכרעות במספר טענות שהעלו הצדדים

42. בטרם הכרעה, אסלק מדרכי מספר טענות שהעלו הצדדים, על מנת לגשת להכרעה במחלוקת העיקרית בין הצדדים- והיא האם נפל פגם בדרך קבלת ההחלטה מושא מסמך המדיניות, או בפרסומו, המצדיק ביטולו או התערבות בתנאיו או בהוראת המעבר שבו.

43. דין טענת המשיבות, לדחיית העתירה על הסף בשל חוסר ניקיון כפיים והעדר זכות עמידה להידחות. אף אם "ציבוריותה" של העותרת (וכפועל יוצא מכל אף של העתירה) מוטל בספק לאור טענות המשיבות שהועלו בתשובות, לרבות בשל תפקיד העומדים מאחוריה בהליכי תכנון וייצוג הרי טענת יתר העותרים (יזם ודיירים) לבטל את מסמך המדיניות הן טענות "המקימה עילה" לתקוף את המסמך, זאת לאור טענתם כי יש במסמך כדי לפגוע באינטרסים לגיטימיים שלהם. משכך, תידונה הטענות כנגד מסמך המדיניות- לגופן.

44. כן מצאתי לדחות טענת העותרים, כי מסמך המדיניות נועד לקדם אינטרסים של יזמים אחרים "שפעלו מאחורי הקלעים". טענה זו אני דוחה בשתי ידיים, מאחר והיא נטענה בעלמא ללא כל הוכחות מהימנות שעליהן ניתן לבסס טענה זו וראוי כי טענה חמורה זו, המייחסת למשיבות אינטרסים זרים, לא היתה נטענת כלל ללא הוכחות מהימנות.

45. אף הטענה, כי העירייה ורשויות התכנון התעלמו מטענות העותרת מס' 2 ולא הסכימו לפגוש את נציגיה אני דוחה. טענות אלה הופרכו במסמכים שצירפו המשיבות לכתב התשובה. ועוד, טענה זו מקומה בתקיפת התנהלות המשיבות לאחר שתוגש תכנית פינוי-בינוי על ידה, ומשכך בכל מקרה, טענות העותרת מס' 2 בעניין זה הן טענות מוקדמות.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

46. בנוסף, מצאתי לדחות טענות העותרים, כי יש לבטל מסמך המדיניות בשל סתירה בינו לבין תמ"א 35. ראשית אפילו אקבל טענת העותרים כי הסעיף אליו הפנו העותרים בתמ"א 35 (סעיף 11 ד (5) המתייחס ל"בנייה חדשה") מתייחס אף להתחדשות עירונית (ואיני קובע כך), הרי מדובר בסעיף אשר דורש מוועדות התכנון **"לשקול.. אפשרות לצופף עוד יותר מבלי להביא לכך שהפגיעה הנוצרת כתוצאה מכך (סביבתית, נופית, תנועתית וכדומה) עולה על יתרונות הציפוף"**. קביעת ציפוף ברמה כלשהיא, שלדעת רשויות התכנון הולם את הסביבה, הנוף וכו', אינה סותרת את תמ"א 35.

### מסמך המדיניות - "מסמך הנחיות פנימיות" או "הנחיות מנהליות":

47. על מנת להכריע בטענות הצדדים, ראוי תחילה להגדיר את "מסמך המדיניות".

48. אין מחלוקת, כי מדובר ב"הנחיות מנהליות" שנועדו, בין היתר, להסדיר ולהאחיד את דרך טיפול רשויות התכנון בחיפה בכל הנוגע לתכניות פינוי-בינוי בעיר חיפה. המסמך בא להסדיר סוגיה אחת והיא "התמורה" שיקבלו הדיירים ואשר תאושר על-ידי הועדה המקומית לתכנון ובנייה במיזם פינוי-בינוי. מדובר אפוא ב"הכללות נורמטיביות ולא פורמליות וגמישות שרשות מינהלית קובעת לעצמה על מנת שידריכו אותה במסגרת פעולותיה" (זוהי הגדרת "הנחיות מנהליות" בה בחר י' דותן, בספרו "הנחיות מנהליות" – ראו: יואב דותן הנחיות מינהליות 28 (1996) (להלן: "דותן"). מדובר כאמור, בהנחיות "עצמיות" שהועדה המקומית לתכנון ובנייה קבעה לעצמה, כאשר מטרת ההוראה מגלמת בתוכה שיקולים תכנוניים, שיקולים של "תיאום ציפיות" בין השחקנים (יזם, דייר, רשות) ושיקולי האחדה.

49. בשיטתנו המשפטית מוכרת סמכותה של הרשות המנהלית לקבוע לעצמה הנחיות עצמיות לדרך פעולתה, כאשר הנחיות אלה יכולות לכלול מדיניות, קריטריונים, "תנאי סף" ותבחינים לביצוע תפקידיהם. "הרשות המינהלית יכולה, על דרך העיקרון, להפעיל את שיקול דעתה בקביעת תנאים לרישיון באופן פרטני ביחס לכל מבקש ומבקש, ויכולה היא להפעיל את שיקול דעתה על פי מדיניות כללית שקבעה לעצמה. קביעת מדיניות כללית נעשית על ידי הרשות המינהלית פעמים רבות, בדרך של קביעת 'הנחיות מינהליות'" (עע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים, פסקה 37 (24.07.2008) (להלן: "עניין לוזון").

50. להנחיות מנהליות ישנן יתרונות רבים, הן מסייעות לרשות המנהלית להיות עקבית בפעולתה, הן מייצרות יציבות וגורמות לתיאום ציפיות בין הגורמים הנוגעים להחלטה המנהלית. הנחיות מנהליות אף גורמות להגברת ערך השוויון בקבלת החלטות מנהליות. בנוסף, הנחיות מנהליות מסייעות לשקיפות קבלת החלטה וגורמות לכך שהרשות לא תסטה מהן, אלא





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כאשר קיימות נסיבות חריגות, הן אף "מסדירות" שיקול הדעת המנהלי הקיים בידי הרשות  
 2 וכלשון דותן בספרו הנ"ל שיקול הדעת הופך להיות "יישומי וחלש" (ליתרונות הנחיות  
 3 מנהליות- ראו דותן, בעמ' 564-563). יתרון נוסף הוא ש"קיומן של הנחיות מאפשר לאזרח,  
 4 הנזקק לרשות המנהלית, לצפות ולכלכל את צעדיו במידה סבירה של ודאות, ומקלה על  
 5 הפעלת ביקורת על פעולת הרשות; בנוסף, על אף כלליותן של ההנחיות, הן מאופיינות  
 6 בגמישות שאינה קיימת, למשל, בחקיקה" (עניין לוזון, פסקה 38).
- 7
- 8 51. בבואה של הרשות לקבוע מדיניות, קריטריונים או אמות מידה להפעלת שיקול דעתה, עליה  
 9 להתאים את ההנחיות ל"תכלית החקיקה" שהעניקה לרשות שיקול דעת (עניין לוזון, פסקה  
 10 41, כן ראו בג"ץ 219/81 שטרית נ' שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481 (1983)).
- 11
- 12 52. לאחר שקבעתי כי מסמך המדיניות שפורסם בהתאם להחלטת הועדה המקומית לתכנון  
 13 ובנייה- הוא "הנחיות מנהליות", יש לבחון את השאלה- האם קיימת חובה לפרסם את  
 14 ההנחיות נשוא הדיון ברשומות, ואם היה על הרשות לשתף את הציבור ולתת לו זכות טיעון  
 15 בטרם קביעת הנחיות אלה.
- 16
- 17 **פרסום ההנחיות המנהליות ברשומות:**
- 18
- 19 53. נראה, כי אין מחלוקת בין הצדדים כי יש לפרסם את ההנחיות המנהליות. העותרים סבורים  
 20 כי מאחר ומדובר בהוראה בת פעול תחיקתי שיש בה כדי לשנות מצבם המשפטי של רבים  
 21 מתושבי חיפה, הרי יש לפרסמה ברשומות, ואילו המשיבות טוענות כי אין חובה לפרסם  
 22 הנחיות מנהליות ברשומות, מאחר ואין כל חובה חוקית לעשות כן, ודי בפרסומן לציבור  
 23 באמצעים אחרים ובכלל זאת פרסומן באתר האינטרנט של עיריית חיפה.
- 24
- 25 54. סעיף 17 לפקודת הפרשנות לו טענו העותרים קובע חובת פרסום של "תקנות בת פועל  
 26 תחיקתי". סעיף 1 לפקודה קובע, כי "תקנה" היא: "...כלל, חוק עזר, מנשר, אכרזה, צו,  
 27 הוראה, הודעה, מודעה, או מסמך אחר, שניתנו מאת כל רשות בארץ ישראל או בישראל...".  
 28 תקנה בת פעול תחיקתי הוגדרה בפסיקה על-פי שני מבחנים מצטברים: הראשון הוא האם  
 29 היא מייצרת נורמה משפטית; והשני האם היא הופנתה אל כלל הציבור (ע"פ 213/56 היועץ  
 30 המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ (20.05.1957)).
- 31
- 32
- 33







## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 55. בעניין לוזון הנ"ל קבע בית המשפט העליון כי אין חובה לפרסם הנחיות מנהליות ברשומות,  
2 מקום שהחוק לא הסמיך את הרשות לקבוע הוראות נוהל. נקבע כי:  
3  
4 "הגישה המקובלת הינה, כי מאחר שהנחיות מנהליות אינן מוצאות מכוח חוק  
5 (שהרי החוק אינו מסמיך רשות מנהלית לקבוע אותן, אף שאינו אוסר זאת),  
6 לא נהוג לראות הנחיות מנהליות כאקטים הקובעים נורמה משפטית המשנה  
7 את המשפט הנוהג במדינה, ויתרה מכך, מאחר שהרשות רשאית לסטות מהן  
8 במקרים מסוימים, הרי שהנחיות פנימיות אינן נחשבות תקנות בנות פועל  
9 תחיקתי המצריכות פרסום ברשומות, אף אם יש להן השפעה על ציבורים בלתי  
10 מסוימים" (פסקה 58).  
11  
12 56. לאותה מסקנה הגיע בית המשפט העליון בפסקי דין נוספים: עעמ 7189/11 אזחימאן נ' מדינת  
13 ישראל משרד התחבורה והבטיחות (09.03.2013), כן השוו בג"צ 5537/91 אפרתי נ'  
14 אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501 (1992). ראו גם דעתו של דותן בספרו (בעמוד 491 ואילך) שסבור,  
15 כי פרסום ברשומות מהווה חסרון לעומת פרסום בדרכים אחרות, שיש בהן כדי להביא את  
16 ההנחיות לידיעת הציבור הרחב.  
17  
18 57. מאחר ומדובר בהנחיות מנהליות שנקבעו בגדר שיקול דעתה של הועדה המקומית לתכנון  
19 ובנייה, לא מצאתי כי תנאי לכניסתן לתוקף הוא פרסומן ברשומות. אין מחלוקת כי ההנחיות  
20 פורסמו באתר האינטרנט של עיריית חיפה ונראה, כי די בכך כדי להביא לידיעת הציבור.  
21 משכך הבקשה להכריז על העדר תוקף ההנחיות בשל אי פרסומן ברשומות- דינה להידחות.  
22  
23 העדר תוקף ההנחיות המנהליות וההחלטה שקיבלה אותן בשל אי שיתוף הציבור:  
24  
25 58. לטענת העותרים מדובר במסמך מדיניות שיש בו כדי להגביל שיקול הדעת של הועדה  
26 המקומית לתכנון ובנייה, והוא מתעלם מן השוני בין שכונות העיר. על כן, אי שיתוף הציבור  
27 בעיצוב הנחיות אלה, מהווה פגם היורד לשורש ההליך ומביא לבטלותו.  
28  
29 59. מאידך, טוענות המשיבות כי אין חובת שיתוף לציבור, וכי מדובר במסמך המהווה "תיאום  
30 ציפיות" כאמור לעיל.  
31  
32  
33



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

60. סוגיית שיתוף הציבור בקבלת הנחיות מנהליות היא סוגייה כבדה במשפט המנהלי ושורשיה נטועים בדמוקרטיה המהותית. שיתוף הציבור טומן בחובו יתרונות רבים, ונראה, כי בסוגיה זו טרם נאמרה המילה האחרונה בפסיקת בתי המשפט (ל"תכלית שיתוף הציבור לרבות בהליכי תכנון", ראו הניתוח התיאורטי שעורכים שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובנייה** כרך א', 1203 ואילך (2015) (להלן: "**דנה וזינגר**"), שבו מנתחים את תכלית השתתפות הציבור בפעולות שלטוניות כחלק מן הדמוקרטיה המהותית ולגישות תיאורטיות ואסכולות שונות).
61. יתרונות וחסרונות שיתוף הציבור בהחלטות מנהליות נסקרו רבות בספרות; הספרות סוקרת את יתרונות שיתוף הציבור באופן הבא:
- שיתוף הציבור בהחלטות מנהליות מעגן תפיסת הדמוקרטיה כשיטת ממשל, שמאפשרת לאזרחים השתתפות בהחלטות הנוגעות לגורלם;
  - שיתוף הציבור יכול לחשוף מקבל ההחלטות למידע שאינו בר השגה בדרכים רגילות;
  - שיתוף הציבור יכול לאזן השפעה של קבוצות לחץ (לרוב גופים פיננסיים גדולים כגון בנקים וחברות ביטוח);
  - השיתוף יגביר את אימון הציבור ברשויות המנהל ובהחלטותיהן, יגביר את הלגיטימיות של החלטות אלה ויגביר את הפיקוח על החלטות המנהל;
  - שיתוף הציבור יכול להעמיד בפני רשויות המנהל, משאבים שהציבור מוכן להעמיד לרשותם בעלויות נמוכות ויש בו כדי לחנך לאזרחות טובה.
- מנגד, שיתוף הציבור עלול לפגוע ביעילות הרשות המנהלית ולסרב את ההליך; קיים חשש שמא תנוצל השתתפות הציבור על-ידי גופים מסוימים ולא על-ידי הציבור בכללותו; וכן עלולה חשש ניגוד עניינים כאשר הציבור כולל, מן הסתם, גורמים בעלי אינטרסים.
- לשיקולים בעד ונגד שיתוף הציבור ראו: יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ב' – ההליך המנהלי, 1025-1032 (2011) (להלן: "**זמיר**"); כן ראו **דנה וזינגר**, בעמוד 1217-1218.
62. שיתוף הציבור בקבלת החלטות מנהליות יכול להיות מיושם במספר דרכים, ראשית באמצעות עקרון השקיפות המנהלית, שבו הפעילות המנהלית תיערך בפני הציבור ותהיה שקופה לעיניו, ובדרך זו יינתן לציבור כח פיקוח על ההליך ואנשי מנהל יירתעו להפעיל סמכויותיהם באופן לא תקין (כחלק מעקרון זה נחקק חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998); דרך נוספת לשיתוף הציבור היא באמצעות "עקרון השימוע" הניתן לציבור הרחב או לציבור העלול להיפגע מן ההחלטה. לפי עקרון זה, רשות מנהלית תפרסם את החלטתה מראש ותתן לציבור זכות שימוע באשר לטיוטת ההחלטה. במקרים מסוימים זכות השימוע מוסדרת



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 בחקיקה (לדוגמא חוק התכנון ובנייה, התשכ"ה-1965, המאפשר לצד המעוניין להגיש  
2 התנגדות לתכניות שמופקדות, בטרם אישורן למתן תוקף, או לבקשות מסוימות כגון בקשות  
3 ל"שימוש חורג" או להקלה). כאמור זכות השימוע בטרם קבלת החלטה מנהלית טומנת  
4 בחובה יתרונות עליהם עמדנו לעיל, אולם בצידה חסרונות, שהעיקריים בהם סרבול ההליך  
5 המנהלי והחשש שמא בעלי אינטרסים הם אלה שישימועו את קולם בהליך. אוסיף כי ישנן  
6 דרכים אחרות לשיתוף הציבור בהחלטות מנהליות כגון: התייעצות עם נציגות ציבור ונציגות  
7 הציבור בגופים מנהליים (ראו לעניין הדרכים של שיתוף בציבור בהליך המנהלי-זמיר בספרו  
8 הנ"ל, בעמ' 1052-1032).
- 9
- 10 63. כפי שצינתי לעיל, שיתוף הציבור כללי בהליכים מנהליים טרם הוסדר בחקיקה. קיימים  
11 חוקים שקבעו כי הציבור "במובן המצומצם" (מי שעלול להיפגע מן ההחלטה) יוכל להשתתף  
12 בהליך קבלת ההחלטה, זאת על דרך הגשת התנגדויות (לדוגמא, בהליכי אישור תכניות על-פי  
13 חוק התכנון והבנייה מוכר הליך ההתנגדות לתכנית). אין הוראת חוק או הנחיות שמחייבות  
14 רשויות מנהליות להביא החלטותיהן בפני הציבור ולאפשר זכות טיעון, או שימוע לציבור  
15 בכללותו או לציבור מסויים.
- 16
- 17 64. כאמור, הפסיקה טרם קבעה כללים לגבי שיתוף הציבור, והיא נוהרה מלחייב רשויות לשתף  
18 הציבור בקבלת החלטותיהן, בהעדר הוראה חקוקה. למרות האמור לעיל נוהגות רשויות  
19 לשתף את הציבור בהליכים אף כשאינן חובה בדין לעשות כן- והא ראייה לכך, שהמשיבות  
20 עצמן משתפות את הציבור בהליכי ההכנה של תכניות אב החלות על שכונות, באופן שהן  
21 מביאות את התכנית לידיעת הציבור ולהתייחסותו, כפי שהמשיבות טענו בפניי. בנוסף נוהגות  
22 רשויות תכנון לשתף את הציבור בהליכים "דמוי התנגדויות" אף שהחוק אינו מקנה זכות  
23 התנגדות ואינו קובע חובת שיתוף הציבור (לדוגמא, קיים הליך דמוי התנגדויות שמקיימת  
24 הועדה הארצית לתכנון ובנייה בתכניות ארציות הכוללות הוראות מפורטות; לדוגמאות  
25 אחרות שבהן רשויות משתפות את הציבור ללא שקיימת חובה לעשות כן ראו: דנה וזינגר,  
26 בעמ' 1228).
- 27
- 28 65. צעד גדול נעשה בכיוון שיתוף הציבור בהחלטות מנהליות אף שלא נקבעה חובה כזו בחוק,  
29 נקבע בבג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 230 (2000), בו נידונה  
30 החלטת עירייה להקצות מקרקעין לעמותה לשם הקמת מרכז קהילתי בשכונה מסוימת, מבלי  
31 להודיע לתושבי השכונה על ההחלטה. בית המשפט הגבוה לצדק פסל את ההחלטה, בין היתר,  
32 בשל אי פרסום ההחלטה מראש ושליטת זכות השימוע מתושבי השכונה. נקבע כי:  
33  
34



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

1 "חובת הפרסום היא פועל יוצא של השקיפות הנדרשת לצורך תקינותו של  
 2 ההליך המינהלי (...). חובת הפרסום של ההליך המינהלי נגזרת מאופייה  
 3 הדמוקרטי של המדינה, מחובת הנאמנות של נבחרי הציבור ומזכות הציבור  
 4 לדעת (בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס פ"ד מ"ד (3), 353 בעמ' 364-365).  
 5 חשיבות הפרסום מקבלת משנה תוקף שעה שמוקצים משאבי ציבור לגוף פרטי  
 6 או לעמותות, בפטור ממכרז וללא תמורה, וזאת לשם מניעת חשש להענקת טובות  
 7 הנאה למקורבים ולתומכים (...). בפרסום כוונתה של מועצת העיר להקצות קרקע  
 8 לגוף מסוים או לצורך מסוים ובפרסום הקריטריונים לכך, יש כדי לאפשר  
 9 ביקורת ציבורית ושיפוטית על הנעשה בכספי הציבור ובמקרקעיו ולהבטיח  
 10 הקצאה השומרת על האינטרס הציבורי... כאשר ההקצאה משליכה על תושבי  
 11 השכונה, ויש בה כדי להשפיע על אורח חייהם ועל איכות חייהם, וכאשר יכול  
 12 שישנם מעוניינים נוספים שבידם להציע הצעות לשימושים שונים בקרקע  
 13 לצורכי ציבור או קרקע אחרת לצורך הפרויקט המוצע, יש לפרסם את עניין  
 14 ההקצאה ולאפשר להם להשמיע ולומר דברם (...). על ידי מתן זכות טיעון נשמר  
 15 אמון הציבור בנבחרי; מתאפשרת הבאת תשתית עובדתית מלאה בפני הרשות  
 16 ומובטחת קבלתן של החלטות ראויות... בעקבות שמיעת התושבים יש לקיים  
 17 דיון ענייני ורציני בכל ההיבטים של ההקצאה, לשקול את כל השיקולים  
 18 הרלוונטיים, להתייחס לטענות שהושמעו ולאזן בין הצרכים השונים. רק בדרך  
 19 זו יכולה להתקבל החלטה ראויה, ורק בדרך זו נשמרים כללי המינהל התקין".

20  
 21 מן האמור לעיל עולה כי שיתוף הציבור בקבלת החלטות מנהליות הוא עקרון חשוב, שיש בו  
 22 יתרונות רבים. מוסדות ציבור נוהגות לשתף ציבור בהחלטות מסוימות אף בהעדר חובה  
 23 לעשות כן. הכלל הוא, כי בהעדר חובה, אין מקום לשתף את הציבור. יחד עם זאת, בתי  
 24 המשפט מצאו מקרים שבהם ראו כי ההחלטה אינה סבירה בהעדר שיתוף הציבור (ראו עניין  
 25 בלומנטל הנ"ל). נדמה, כי בשאלה זו טרם נאמרה המילה האחרונה. בספרו הנ"ל של פרופ'  
 26 זמיר בעמ' 1031-1032 סבור הוא, כי "אפשר שבעניין מסוים שיתוף הציבור יהיה מיותר  
 27 או אף מזיק; וגם כאשר השיתוף ראוי ומועיל, ראוי להתאים את דרך השיתוף לנסיבות  
 28 המיוחדות של העניין.. אפשר וראוי לנקוט צעדים שונים כדי להתמודד עם הבעיות ולצמצם  
 29 את הסכנות הכרוכות בשיתוף הציבור בהליכים מינהליים".

30  
 31  
 32  
 33  
 34





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

### מן הכלל אל הפרט:

- 1  
2  
3 .67 בטרם אכריע בטענות הצדדים, אני סבור כי הנחיות פנימיות שיש בהן האחדה, בנושא המונח  
4 בפניי, הוא מעשה מבורך שטומן בחובו יתרונות רבים ומוביל לקבלת החלטות מנהליות  
5 תקינות, שקופות המגשימות עקרון השיוויון. הן אף מביאות ל-"תיאום ציפיות" בין רשויות  
6 התכנון לבין הדיירים והיזמים, והן מונעות הבטחות שווא לדיירים. השאלה היא, האם הליך  
7 קבלת ההחלטה במקרה שלפניי, הנוגע להנחיות המנהליות, היה תקין.  
8  
9 .68 שקלתי בדבר ומצאתי כי ההנחיות הפנימיות דינן להתבטל הן בשל אי שיתוף הציבור בהן והן  
10 מאחר ולא הונחה תשתית עובדתית הולמת בפני הועדה המקומית לתכנון ובנייה. שני  
11 נימוקים אלה ביחד מביאים לביטול הנחיות אלה. אנמק מסקנתי להלן.  
12  
13 .69 אקדים בכך, שאין בפנינו החלטה שקובעת סדרי פעולה של רשות מנהלית או קריטריונים  
14 לשם טיפול בבקשות אזרחים. ההחלטה שלפניי היא החלטה "תכנונית" במהותה, שקובעת  
15 זכויות שיקבל אזרח ויזם במיזם פינני-בינוי ויש בה כדי לקבוע אם מיזמים יצאו אל הפועל,  
16 או שמא לא יהיו כדאיים. הוראות מנהליות אלה מהוות על-פי הודאת המשיבות, "גשר ביניים  
17 עד לסיום הליכי התכנון המורכבים" המקודמים על-ידי המשיבות (ראו סעיף 4 לתשובת  
18 המשיבות). הנה כי כן, על-פי המשיבות, מקומה של הוראה זו, הוא בתכנון מקיף אשר זוכה  
19 לשיתוף הציבור, ובשל העדר תכנון החליטה הועדה המקומית לתכנון ובנייה למלא את החלל  
20 בהנחיות מנהליות המהוות "גשר" או מדיניות ביניים, עד לאישור תכנון מלא.  
21  
22 .70 בהתאם לאמור, אין בפנינו הנחיות מנהליות רגילות, שייטכן ושיתוף הציבור בהן עלול היה  
23 להביא לסרבול ההליך המנהלי, כי אם הוראות מנהליות, שמקומן הטבעי הוא בתכניות  
24 (שזוכה בשיתוף הציבור על-פי דין). הנחיות אלה, בדומה לתכנית, קובעות את "גבולות  
25 המתור" בכל הנוגע לתמורה לדיירים בפרויקט יזמי של פינני-בינוי.  
26  
27 .71 ועוד, עיון בהנחיות עצמן מעלה כי הן מגבילות את שיקול הדעת של הרשות. אמנם, ברגיל  
28 הנחיות מנהליות נהנות מגמישות אף כאשר, הן מנוסחות באופן קשיח שכן שיקול הדעת של  
29 הרשות נשמר (ראו הגדרת דותן בספרו הנ"ל שצוטטה לעיל). יחד עם זאת, מרגע שנקבעה  
30 הנחיה מנהלית ל"הקצבת זכויות" בתחום שיקול הדעת, הופכת ההנחיה את שיקול דעתה של  
31 הרשות ל-"יישומי חלש" (ראו דברי דותן בספרו שהובאו לעיל). כאמור, עיון בהנחיות מעלה  
32 כי נקבעה תמורה אחידה בכל שכונות ורחבי העיר חיפה. מטרת ההנחיות צויינה בגוף  
33 ההחלטה: "**קביעת מסגרות ברורות לענין היקף זכויות הבניה לדירות התמורה בתחום**  
34 **תכניות להתחדשות עירונית במסלול פינני בינוי**", כאשר התמורה שנקבעה באופן אחיד, ללא



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

- מתן שיקול דעת לועדה לדון בבקשות חריגות, היא: "לדירה קיימת ששטחה הוא מעל 60 מ"ר יתווספו במסגרת התכנון המוצע 12.5 מ"ר המבטאים תוספת של ממ"ד", ואילו לדירה קטנה (בשטחה ההתחלתית) תינתן תוספת גדולה יותר, כאשר נקבע כי תהיה בכל מקרה תוספת של מרפסת.
72. ועוד, על-פי ההנחיות המנהליות אמנם ניתן להביא בקשות חריגות, אולם רק באישור שלושה בעלי תפקיד, שהם על-פי הקבוע בסעיף ב' למסמך המדיניות: יו"ר הועדה המקומית, או יו"ר ועדת המשנה או מהנדס העיר, אשר רשאים להביא בפני הועדה מקרים חריגים מטעמים שיירשמו בהם תוספת השטח היא מעל 12.5 מ"ר לדירה.
73. משמע, מדובר בהוראות קשיחות אשר מגבילות את שיקול הדעת של הועדה, מחלישות אותו וקובעות, כי בקשות חריגות תובאנה על-ידי חברי ועדה ולא על-ידי בעל עניין. עמדנו לעיל על מנגנון ההתחדשות העירונית ועמדנו על כך שמכפיל הציפוף והתמורה שתינתן לדירי יכולות להכריע את גורל ההתחדשות העירונית. חיפה אינה עשויה מקשה אחת, ואף בתוך השכונה האחת קיימים רחובות בעלי אופי שונה. קביעת האחדה, אגב החלשת שיקול הדעת, מבלי לשמוע את עמדת הציבור, לרבות היזמים, בנושא בעל אופי תכנוני שיש בו כדי להשפיע על גורל ההתחדשות העירונית בשכונות עד לאישור תכנית אב, היא בלתי סבירה בעיניי. מודע אני כי ייתכן ובפסק דיני זה יש כדי לסרבל את ההליך המנהלי ולגרום לכך, כי קבוצות לחץ (יזמים) הם אלה שישמיעו קולם, יחד עם זאת, חזקה כי הרשויות תנטרל דעות של קבוצות אינטרסים ותקבל הנחיות פנימיות שתהלומנה את הצרכים של שכונות העיר לאחר שמיעת טענות הציבור לענין זה.
74. אני מודע לטענת המשיבות כי ההנחיות הולמות עמדת הרשות להתחדשות עירונית. אמנם הרשות להתחדשות עירונית קבעה תמורה מנחה מומלצת, אולם נראה, כי שאף הרשות להתחדשות עירונית היתה מודעת לכך, כי מדובר בעמדה שאינה מחייבת, וכי אינה מתאימה לכל ישוב, שכן צרכיו וערך הקרקע בכל אחד מן הישובים שונה ובהתאם לכך ייתכן ויש לשקול שיקולים אחרים לשם קידום התחדשות עירונית בשכונות מסויימות. בנוסף, הרשות להתחדשות עירונית הותירה שיקול דעת רחב, אף כאשר הרשות מאמצת את המלצתה. משכך, ראוי כי בהליך בעל אופי תכנוני, תישמע דעת היזמים והחלקים בציבור שעלול להפגע מהנחיה זה.
75. אציין עוד, כי כשם שתכנית אב, המקודמת על-ידי המשיבות, זוכה לשיתוף הציבור עוד בטרם הפקדתה, ראוי היה שהוראות שבאות להוות פתרון ביניים עד לתכנית, יזכו, אף הן, לשיתוף הציבור, על-ידי פרוסמן לקבלת עמדתו.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

76. בטרם סיום פרק זה לא נעלמה מעיני הטענה, כי יש להותיר את ההכרעה בשיקול הדעת של הרשות עד אשר תוגש תכנית ולאחר שהועדה תקבל החלטה בה, או אז תיפתח בפני הנפגעים מן ההחלטה האפשרות להשיג עליה בפני הגופים המתאימים ולאחר מכן בפני בית המשפט לעניינים מנהליים. יחד עם זאת, מצאתי, כי הפגם שנפל בהנחיות מצדיק ביטולן בשלב זה. ועוד, התלבטתי בשאלה אם די בביטול סעיף ב' למסמך המדיניות ובכך ניתן להשיב לרשות את הגמישות הנדרשת בהנחיות מנהליות. אולם סברתי כי בנסיבות אלה, ראוי לשתף את הציבור, באשר החלטה זו עלולה לפגוע בחלקים נרחבים מתושבי השכונות, ובכלל זאת בעותרים, וראוי כי דעתם תשמע לפני קבלת החלטה קשיחה מן הסוג הנדון.

77. אין לפרש פסק דיני זה, באופן שכל מסמך מדיניות של ועדה מקומית לתכנון ובנייה יהיה טעון פרסום מראש. החלטתי זו מקורה בקביעת מדדים שמקומם, בד"כ בתכניות, שכן התכניות הן אלה שקובעות, מה מותר ומה אסור לעשות בשטח מסויים. בנוסף, אין לפרש פסק דיני זה באופן שהועדה המקומית מחוייבת לקבוע מסמך מדיניות לכל אוחת משכונות העיר. הועדה המקומית אינה מנועה לשוב ולאמץ מודל "תמורה אחידה", לאחר שתשמע הערות הציבור.

78. לשאלה כיצד יש לממש את שיתוף הציבור, מצאתי להעיר, כי אין משמעות האמור לעיל היא שיש לקיים הליך התנגדויות פורמלי. די בפרסום ההחלטה מראש, ולבקש הערות הציבור והיזמים בכתב תול תקופה קצובה, ולהתייחס להערות אלה, בעת קבלת ההחלטה.

### קבלת החלטה ללא הנחת תשתית עובדתית ראויה בפני הועדה

79. אף אם טעיתי בקביעתי הנ"ל שיש לשתף את הציבור, מצאתי כי ההחלטה התקבלה מבלי שהנוחה בפני הועדה תשתית עובדתית הולמת. נכתב רבות על הצורך בתשתית עובדתית הולמת לצורך קבלת החלטה מנהלית (ראו לדוגמא: בבג"ץ 3884/16 פלונית נ' השר לבטחון פנים (20.11.2017); בג"ץ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך התרבות והספורט ואח', פ"ד נב (1) 597 (1998); בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו (3) 29 (1983); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412, 439 (1994); בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקה 12 (29.11.2011); בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (27.03.2016); כן ראו יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ג' - הביקורת השיפוטית: כללי הסף, 1119 (2014).





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית חיפה ואח'

תיק חיצוני:

80. עיון בהחלטות ובפרוטקולים שצורפו לכתב התשובה מטעם המשיבות (נספחים 3 ו-4 לכתב התשובה מטעם המשיבות) מעלה, כי ועדת המשנה אימצה את המלצות צוות מהנדס העיר (שיש להניח כי מקורה בהמלצת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית), מבלי לבחון אם נתונים אלה מתאימים לעיר חיפה וגם בפרוטוקול הועדה המקומית לתכנון ובנייה, אף שצויין כי הוגשה הסתייגות, לא נראה, אם נערך דיון לגבי התאמת הכללים האחידים לעיר חיפה על כל שכונותיה.

81. לאמור לעיל אוסיף, כי כיום, קיים ויכוח שמאי-כלכלי באשר לשאלה- מהי התמורה ההולמת שתינתן לדייר במיזם התחדשות עירונית, שכן תמורות נמוכות, עלולות לפגוע ברצון הדיירים להסכים להליך, ואילו תמורות גבוהות תועמסנה בסופו של יום על הקבלן ובמקרה זה על הקבלן לקבל תמורות אלה ע"י הגדלת מקדם הציפוף (מספר הדירות או שטחן). נראה, כי קביעה מהי התמורה שיקבל הדייר, ללא בחינה לעומק מהם צרכי העיר חיפה (וייתכן מהם צרכי כל שכונה), היא קבלת החלטה מבלי שנתונים עובדתיים, כלכליים ושמאיים הונחו בפני הועדה. משמעות האמור לעיל היא, כי היה על הועדה לקבל נתונים שיאפשרו לה לקבוע כי התמורה שנקבעה על ידי הרשות הממשלתית הולמת את העיר חיפה על כל שכונותיה, וכי אין בקביעת תמורה אחידה אגב הגבלת שיקול הדעת של הועדה, כדי להביא לכך שפרוייקטים בשכונות מסויימות יהפכו להיות לבלתי כדאיים. אני שב ומבהיר, כי קביעת כללים, היא דבר מבורך, ואיני שולל כי לאחר דיון תגיע הועדה המקומית לאותה מסקנה, לפיה יש לקבוע "תמורה אחידה", אולם ראוי כי הדבר ייעשה לאחר קבלת נתונים ועריכת דיון אם המלצות הועדה להתחדשות עירונית הולמות התחדשות עירונית בעיר חיפה.

82. לאור האמור לעיל מתייטר הצורך לדון בתוקף הוראת המעבר או במסמך ההבהרה. יחד עם זאת, ולמעלה מן הצורך, מצאתי להעיר, כי לא מצאתי שנפל פגם בהוראת המעבר. מדובר בהוראת מעבר בעלת תחולה פרוספקטיבית. לדיירים או לזימים שלא קידמו תכנית בליווי הועדה המקומית, אין זכויות מוקנות שנפגעו, שכן כל עוד לא קודם הליך בהסכמת הועדה המקומית, לא ניתן לטעון לזכויות מוקנות או אף לאינטרס הסתמכות.

### מסקנה:

83. המסקנה היא שדין העתירה להתקבל. בהתאם, אני מורה על ביטול החלטת הועדה המקומית מיום 04.02.2020 המאשרת את מסמך המדיניות, וכפועל יוצא מכך, על ביטול מסמך המדיניות שפורסם בעקבות אותה החלטה.





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-15694 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) ואח' נ' עיריית  
חיפה ואח'

תיק חיצוני:

1 .84 הנני מחייב את המשיבות 1 ו-2, ביחד ולחוד, לשלם לעותרים הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד  
2 בסך 7,500 ₪. הסכום ישולם תוך 30 ימים מהיום, שאם לא כן יישא הסכום הפרשי הצמדה  
3 וריבית החל מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

4

5

6

ניתן היום, ח' טבת תשפ"א, 23 דצמבר 2020, בהעדר הצדדים.

7

8

9



נאסר ג'השאן, שופט

12

13