



ליל חניה (לא השיר, אלא המציאות)

פסק-דין הנדון היום בערעור בבית המשפט העליון מעלה שאלה באשר להתקנתם של מקומות חניה בבנייה עירונית המוסיפה יחידות דיור.

חברה יזמית הגישה בקשה להיתר בנייה לפי תמא/38 (ולפי תכנית מקומית) לחיזוקו של בניין קיים ולתוספת של יחידות דיור. במסגרת זו נדרשה הסדרתם של מקומות חנייה בתחום המגרש עליו בנוי הבניין הקיים – הן חניות ליחידות הדיור הקיימות והן חניות ליחידות הדיור החדשות. הפתרון עליו הוסכם בין היזם לוועדה המקומית היה הקמתם של מתקנים מכפילי חניה, אשר ייתנו פתרון בגין חלק ממקומות החניה הנדרשים, ובגין יתרת מקומות החניה תשולם "קרן חניה" לפתרון שמחוץ למגרש.

דיירי בניין סמוך, שהתנגדו לבקשה, עררו על החלטה. וועדת הערר קיבלה את ההתנגדות וביטלה את היתר הבנייה שניתן, בכל הנוגע לחניות¹.

על החלטתה של וועדת הערר הוגשה עתירה מינהלית. בית המשפט לעניינים ביטל את החלטתה של וועדת הערר, והשיב על כנה את החלטתה של הוועדה המקומית.

ערעור שהוגש על פסק-הדין בעתירה המינהלית טרם נדון. אולם, בית המשפט העליון הוציא מלפניו צו לעיכוב ביצוע לפיו לא ניתן להוציא היתר בנייה במגרש עד לאחר החלטה בערעור. בהחלטתו קבע בית המשפט העליון כי "סיכויי הערעור תומכים אף הם בקבלת הבקשה, זאת, בעיקר לנוכח טענת ועדת הערר לפיה קביעתו של בית המשפט המחוזי כי לא היה מקום להתערבותה של ועדת הערר בשיקול דעתה של הוועדה המקומית עומדת בניגוד להלכה הפסוקה בעניין מהותן של ועדות הערר וסמכותן"². בכך, רמז בית המשפט העליון שנראה לו שיש מקום למהפך נוסף – לקבלתו של הערעור, כך שהעמדה התכנונית שתקבל בסופו של יום תהיה זו של וועדת הערר דווקא.

נתחיל את מסענו, אם כן, בוועדת הערר.

בהתנגדותם לבקשה, ובוועדת הערר, טענו השכנים-המתנגדים כי "הדרישה לתשלום קרן חניה אינה מהווה מענה למצוקת החניה המהותית הקיימת כבר היום באזור, ואשר תוחרף באופן משמעותי נוכח תוספת יחידות הדיור ללא תוספת חניה לצדם". הוועדה המקומית, בתשובה, טענה כי קיים חניון ציבורי במרחק של כ-600 מטרים מהמגרש, כי מגרש סמוך נוסף משמש לחניה ציבורית בהתאם לצו שהוצא מכוח חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארצי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, וכי הרחוב כולו מצוי בקירבה ל"קו

האדום" של הרכבת הקלה "וקרבה זו צפויה להביא להפחתה בשימוש בכלי רכב ובהתאם לבעיות חניה".

ועדת הערר, כאמור, דחתה תשובה זו³: "אמנם בהתאם לתקנות החניה נקבע תקן חניה מופחת למגרשי מגורים המצויים ליד ציר מתע"ן, כמשמעו בתוספת לתקנות החניה. ודוק, תקן החניה לדירות מגורים בסמיכות לציר מתע"ן אמנם מופחת במידה מסוימת, אך אין ויתור על הצורך בחניה. תקן החניה לדירות בסמיכות של עד 300 מ' לקו מתע"ן נע בין 0.5 ל-1.5 חניות לכל דירת מגורים ובכל מקרה לא הופחת לאפס. נמצא שקיומה של מערכת יעילה ופעילה של תחבורה להסעת המונים, אינה מאיינת את הצורך בהתקנת מקומות חניה לרכב לצד דירות המגורים. מערכת תחבורה כאמור תצמצם את הצורך לעשות שימוש ברכב, לצורך פעולות יומיומיות, אולם היא אינה מאיינת את הצורך בשטח לחניית הרכב של דיירי הבית בזמן שלא נעשה בו שימוש. לפיכך, גם קו הרכבת הקלה המתוכנן אינו מייתר את הצורך בהתקנת מקומות חניה בעיר. נזכיר, שבהתאם לתקנות החניה, עד להפעלת קו המתע"ן, תקן החניה לדירות מגורים בסמיכות של עד 300 מ' לקו מתע"ן הוא 1 עד 1.5. נמצא שבהתאם לתקן החניה החל כיום יש להתקין במגרש לכל הפחות 12 מקומות חניה + חניית נכה עבור הדירות החדשות (וזאת בנוסף ל-8 מקומות החניה הקיימות בהיתר המקורי)".

"איננו שוללים תשלום של "קרן חניה" כחלק מהאיזונים הנדרשים, אולם החלטת הועדה המקומית להתנות את ההיתר בתשלום קרן חניה כמענה בלבדי לחוסר במקומות החניה במגרש שעה שלא השתכנעו שתשלום "קרן החניה" במקרה הנדון נועד לצורך הקלה על מצוקת החניה בסביבת המגרש, אינה מהווה איזון ראוי במקרה הנדון".

בית המשפט לעניינים מינהליים ביטל החלטה זו⁴.

לדבריו של בית המשפט "סלע המחלוקת מושא העתירה הוא בנוגע למקומות החנייה. קרי, האם כהחלטת ועדת הערר לא היה מקום לפתרון שניתן בהחלטת הועדה המקומית בהיתר שלפיה המחסור במקומות חניה מספיקים בשטח המגרש יפתר באמצעות "קרן החניה" שנועדה להכשרת מקומות חניה החסרים בחניון ציבורי נפרד".

בית המשפט עומד על כך ש"תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983 (להלן: "תקנות החניה") קובעות את מספר החניות המזערי (המינימלי) שיש להבטיח בכל בניין, ביחס קבוע לפי מספר יחידות הדור בבניין כאשר מדובר במבנה למגורים. ככלל, לפי תקנות החניה, על מוסד לתכנון לחייב עמידה במספר החניות המינימלי כתנאי למתן ההיתר; אולם מטעמים מסוימים, של תכנון סביבה או תחבורה, רשאי מוסד התכנון להיתר למבקש ההיתר לחרוג מהתקן, אולם בכפוף לכך שזה ישתתף במימון התקנה של מקומות חניה בחניון ציבורי... היתר בניה לפי תמ"א 38 משמעו הוספת יחידות דור למבנה, שהן למעשה התמריץ הכלכלי ליזמים. על פניו, הפועל היוצא מכך, הוא כי נדרשת הוספת מקומות חניה על מנת לעמוד בתקני החניה הקבועות בתקנות החניה. ודוק, הוספת מקומות חניה במסגרת פרויקט תמ"א 38 עלולה להיות מלווה בקשיים, שמקורם נובע מטעמים שונים, ובהם שיקולים תכנוניים ואדריכליים. כפי שיפורט להלן, המחוקק היה ער לקושי שבהכשרת מקומות חניה לבנייה לפי תמ"א 38, מה שהביאו לקבוע הסדרים ספציפיים שמתווים פתרונות להסדרת מקומות חניה מחוץ

למגרש. זאת, מתוך העדפה ברורה של חיזוק המבנה ומתן היתר לפי תמ"א 38 על פני הכשרת די מקומות חניה כדי לעמוד בדרישות תקנות ועל מנת לקדם את התכליות שעומדות בבסיס תמ"א 38, שעניין הגנה על חיי אדם.

בית המשפט קבע שהוועדה המקומית מצאה פתרון חניה שעונה על דרישות הדין באופן בו "לא היה מקום מצד ועדת הערר להתערב בקביעת הוועדה המקומית בהקשר זה" ולבטל את החלטתה.

בית המשפט, כך ניתן להתרשם, נתן מקום ומשקל לטענה לפיה הפחתת מספרן של יחידות הדיור החדשות, המתווספות, כפי הצעתה של ועדת הערר כדרך אפשרית להתמודד עם תוספת מקומות החניה הנדרשת, עלולה להפוך את המיזם לבלתי כלכלי ולסכל את יישומו; זאת, כך בית המשפט, בניגוד לתכליתה המוצהרת של תמ"א/38 ושל תיקונים שהוכנסו בחוק בקשר עימה.

לדבריו יש ליתן דגש על "חשיבותה של תמ"א 38 כתוכנית כלל ארצית שנועדה לשפר ולחזק מבנים לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה במטרה למנוע אסונות עתידיים שעלולים לעלות בחיי אדם. אמנם לא ניתן להתעלם גם מהצורך בהכשרת מקומות חניה, אך באיזון שבין שני אינטרסים אלה, נקבע בשורה של חיקוקים כאמור לעיל כי גובר אינטרס הבטיחות על פני החניה, שאינו שקול לערך חיי אדם. זאת ביתר שאת, מקום בו נמצא פתרון סביר לחניה"; במיוד כן, כאשר, כבאותו עניין, הבניין הוכרז כ"מבנה מסוכן" בידי מהנדס הרשות המקומית, שיש צורך בחיזוקו.

כאמור, הפרשה מצויה היום בפני בית המשפט העליון וזה כבר גילה דעתו יכול שהתערבותו של בית המשפט לעניינים מינהליים בהחלטתה של ועדת הערר – שהיא מוסד תכנון בעל סמכות מקורית, ראשונית, הבאה בנעליה של הוועדה המקומית לכל דבר ועניין – לא היתה מוצדקת. אם אכן כך יהיה, והערעור, בסופו של יום, יתקבל, תשוב החלטתה של ועדת-הערר אל מכוונה, לאמור: תחויב התקנתם של מקומות חניה; בתחומי המגרש בעיקר.

גלגוליה של פרשה זו מעניינים בעיקר בהקשר מדיניות חניה ראווה.

מדיניות התכנון הלאומית – כפי שבאה לידי ביטוי לדוגמה בתמ"א/1/355 – מבקשת לתעדף במרחב העירוני את התחבורה הציבורית וכן אמצעי התניידות "קלים", כמו הליכה ברגל או אופניים. אלא שספק אם מתן העדפה כזו מהווה צעד מדיניות מספיק, או שיש להוסיף לצעוד מרחק נוסף ואם צעד כמו שלילתם של מקומות חניה ציבוריים, לא יהיה מועיל הרבה יותר.

לעניין זה נציין, כי עיריית תל אביב-יפו, שהיא פעמים רבות בגדר חלוצה ההולכת לפני המחנה, החלה באחרונה ב"ניסוי" לצמצום משמעותי של מקומות החניה בעיר. במסגרת זו החליטה העירייה על תקן חניה חדש בעיר, שישפיע על תכניות חדשות⁶, וכן נקטה בצעדים לצמצום של מקומות חניה קיימים. כך, הופכים רחובות מסויימים למדרחוב⁷ – תחום אליו אסורה כניסה של כלי רכב ואסורה חנייתם בו. בדרך זו נשללים מהמרחב הציבורי מקומות חניה בהיקף ניכר.

בדומה, העירייה מתירה את הפיכתם של מקומות חניה ציבוריים לטובת הצבתם של שולחנות למסעדות⁸.

לא ידוע לנו – בינתיים, לפחות – על הליכים משפטיים שביקשו לאתגר מדיניות זו.

אכן, כל עוד מקומות חניה מוקצים במרחב הציבורי בחינם או בעלות הנמוכה בהרבה מעלותם החלופית (קרי, השימוש האחר שניתן לעשות בקרקע זו) או הממשית (קרי, שווי הקרקע לו היתה מושכרת או נמכרת), אין תמריץ שלילי גדול מספיק לויתור על כלי רכב פרטי צמוד, או ללחץ להקמתם של מקומות חניה בתחומי מגרש המגורים (דבר, שמן הסתם, מייקר אותם מאד).

הפנמת עלויותיהן השליליות של חניות לרכב פרטי על המרחב הציבורי – אם בדרך של הגבלה משמעותית של ההקצאה של המרחב הציבורי לצורך זה – ואם בדרך של חיוב התקנתם במסגרת מגרש הבנייה הדרוש אותם, היא צעד משמעותי בכיוון נכון.

כמובן, שבכך אין כדי למעט מחשיבות הקצאתם של מקומות חניה ציבוריים לרכב פרטי – כל עוד התחבורה הציבורית בישראל בסופי שבוע היא מוגבלת (בלתי קיימת, למעשה), ההסתמכות על רכב פרטי, ובהתאם גם הדרישה למקומות חניה, היא בלתי נמנעת ויש לתת עליה מענה הולם.

טל צפיר

הערות

1. ועדת הערר גם ביטלה את החלטה בהיבט נוסף שלה, שאינו נוגע לענייננו כאן, והוא קווי בניין של הממ"דים.
2. עע"מ 846/20 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה – מחוז תל אביב נ' אופקים ב.י רוטשילד 70 בע"מ, החלטה מיום 4/3/2020.
3. ערר (ת"א) 1038-05-18 מוריס אטינגר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים, החלטה מיום 21/3/2019.
4. עת"מ (ת"א) 37850-05-19 אופקים ב.י רוטשילד 70 בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב, פסק-דין מיום 16/12/2019.
5. לדוגמה, בסעיף 12.3.1 לפיו "מוסד תכנון הדין בתכנית מקומית הסמוכה למרכז תחבורה או לתחנה ראשית של תחבורה ציבורית, יקבע תקני חניה לשימושים המוצעים בתכנית, בהתחשב בין השאר, בצורך להביא להגברת השימוש בתחבורה הציבורית".
6. <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/DocLib/%D7%A1%D7%93%D7%A8%20%D7%99%D7%95%D7%9D%2020-0011%20%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9D%208-7-20.pdf>
7. <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Transportation/Pages/street.aspx>
8. https://www.tel-aviv.gov.il/Pages/MainItemPage.aspx?WebID=3af57d92-807c-43c5-8d5f-6fd455eb2776&ListID=81e17809-311d-4bba-9bf1-2363bb9debc&ItemId=1057&utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=beaches&utm_content=beaches