

מי בא לשכונה? צפיפות והדרה

בשנת 2015 גילו תושבים בשיכון דן – שכונת יוקרה בעיר תל אביב-יפו – כי בעלים בשכונה הגישו בקשה להיתר בניה לפי תמ"א/38 ביחס לנכס שלהם. הבקשה היתה להריסתו של בניין מגורים קיים בן קומה אחת והקמתו תחתיו של בניין מגורים בן לא פחות מ-5 קומות ובו 7 יחידות דיור. החלטתה של הוועדה המקומית לאשר את הבקשה, כתיאורם של התושבים את המאורע, "טלטל[ה] את אמות הסיפים בקרב תושבי השכונה, המתאפיינת בבנייה צמודת קרקע, ... כי אישורה של בניה כאמור, גורם לשינוי בצביון השכונה." על ההחלטה הגישו ערר תושבים ברחוב שהגדירו עצמם כמי ש"חרדים" לשינוי באופי השכונה בכלל, ובאופי הרחוב בו הם מתגוררים בפרט. משנדחה הערר, הוגשה עתירה מינהלית – עת"מ (ת"א) 50776-04-15 עופר לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב (פסק-דין מיום 21/10/2015). את סיפורנו זה ניתן להתחיל גם בנקודה אחרת, קרובה לקודמתה בזמן ובמרחב.

ראש המועצה המיתולוגי של רמת השרון, אפרים חירם (פיחוטקה), נאבק שנים רבות במשרד הפנים כנגד הכוונה להכריז על המושבה הוותיקה כעירייה. ואכן, בתקופתו, לא נהיה הדבר.

גם היום מתייחסים תושביה הוותיקים יותר אל רמת השרון כ"המושבה". דמות זו של היישוב – אותה מושבה קטנה של בתי מגורים צמודי קרקע, שגן ירק ונוי סובב אותם – ממשיכה וחיה, כך נראה, גם היום, ולא רק בשם בלבד. כשהמציאות העירונית טופחת על פניה ומתנגשת בה, נוצר עימות.

ועימות כזה אכן התעורר סביב תכנית למתחם בן כ-77 דונמים במערב רמת השרון. התכנית משנה את ייעודו של המתחם מחקלאי למגורים ומאפשרת בו הקמתה של שכונה חדשה בת כ-300 יחידות דיור, בצפיפות ממוצעת של כ-9 יחידות דיור לדונם (לנתון זה עוד נחזור בהמשך). התכנית, נוסף, הציעה בניו צמוד-קרקע בכל ממשקיה של התכנית עם רמת השרון, למעט בחזיתה עם רחוב ראשי בעיר – שם הוגבל גובהם של 5 הבניינים העתידיים ל-6 קומות. גובה הבניה בחלקיה האחרים של התכנית, 4 בניינים בתאי השטח הפנימיים שאינם גובלים בבניה קיימת, נקבע להיות 9-10 קומות.

ועדיין, עמדתם של המתנגדים באותה פרשה – תושבים-פעילים ברמת השרון, הרשות המקומית והוועדה המקומית – היתה שבניה רוויה כזו אינה תואמת את המרקם והצביון של האזור הסובב את המתחם, וכי יש מקומות מתאימים אחרים ברמת השרון, בהם נכון יהיה יותר לקבוע בניה כזו.

גם מקרה זה, כפי שניתן לנחש, הוכרע רק בבית המשפט – עת"מ (ת"א) דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (פסק-דין מיום 4/10/2020) (על פסק-הדין האמור אף הוגש ערעור לבית המשפט העליון – עע"מ 8300/20 – אשר טרם נדון).

עימותים דומים מצאנו גם בשכונת יוקרה בחיפה ובמושבה הותיקה המתעיירת זכרון יעקב.

על-פני הדברים, העימות בכל אחד ממקרים אלה מתמקד (ומתמצה) בנושא תכנוני מובהק: ציפוף. חרף זאת, העימות, כפי שניתן להבין, הוא על דמות המקום, הוא עימות על שם, על צביון. זה הוא עימות שיש לראותו ולהבינו כמאבק על דמותם של השכונה המתחדשת ושל היישוב כולו. זה הוא עימות בין "משמרי הזיכרון" (או כך לפחות הם מתייחסים לעצמם) העומדים על כך שהדמות הנוסטלגית הזו, הקטנה, הכפרית כמעט, של השכונה / היישוב, בהם גדלו, לא תשתנה, לבין "אחרים", שמניפים את דגל הקידמה העירונית ואת הכורח להתאים את המקום לצורכי השעה (וסיסמאות דומות).

המעניין בפסיקה שנסקור כאן היא שבית המשפט – בשני המקרים מדובר באותה השופטת, מיכל אגמון-גונן – עוסק בזרמי העומק של העניין שבא לפניו להכרעתו ונותן להם ביטוי בפסק-דינו.

בפרשת לזובסקי מציג בית המשפט את טענתם המרכזית של העותרים כך: "החלטת ועדת הערר אינה סבירה מאחר שהיא לא לקחה בחשבון את השינוי הקיצוני באופי השכונה הנובע מהחלטתה, ובפרט את העומס הבלתי סביר על התשתיות." האמנם?

השופטת מתחילה את דיונה בפרק על "המגמות הכלליות בתכנון – ציפוף ערים והתחדשות עירונית". היא עומדת על ההצדקות המרכזיות לציפוף הבניה בערים בישראל, כך: "בישראל, מאז שנות ה-90, מהווה קידום העירוניות מטרה מרכזית מוסכמת בעולם התכנון. הבסיס הרעיוני לכך הוא תכנון תוך שמירה על שטחים ירוקים ועתודות פיתוח לדורות הבאים, במטרה לנצל את הקרקע באופן יעיל, כמו גם תשתיות, מבני ציבור ושירותים עירוניים. בנוסף, עומדת בבסיס המגמה הציפיה כי תוספת בניה כזו תביא להתחדשות מלאי הדירות והמשרדים בערים ותמנע שכונות מלהתרוקן ולהתדרדר פיזית וחברתית. ... המסלול העיקרי לשמירה על איזון מרבי בין שטחים פתוחים לבין שטחים לפיתוח הוא ציפוף עירוני, כלומר הרוויית הבנייה והגדלת מספר התושבים בעיר. מודל זה זונח את עיקרון "הפרחת השממה", אשר אפיין את מדיניות התכנון בישראל מאז הקמתה, ומקדם את המגמה שלפיה חלק גדול מהבינוי העתידי בישראל צפוי להתבצע במסגרת שטחים בנויים."

ממשיכה השופטת ומביאה מדבריהם של מומחים בתחומי התכנון השונים – כמו כלכלה אורבנית, או פסיכולוגיה סביבתית – וממקורות מגוונים – סיכום הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל בשנת 2015, או דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון הבניה (וועדת

ברנע) משנת 2011, וחקיקה (תמא/35) – כדי לבסס את העמדה לפיה מדובר במגמה כלל-עולמית, ובהכרח מקומי-ישראלי. מסקנתה: "על עקרונות הבסיס הכל מסכימים – התחדשות עירונית, בנייה בערים הקיימות, תוך ציפוף משמעותי, כשכל אלו לוקחים בחשבון היבטים חברתיים וסביבתיים." גם בפרשת רמת השרון מקדימה השופטת ועומדת על כך שלעירוניות, ולציפוף, הצדקות סביבתיות – שמירה על האיזון המרבי בין השטח הפתוח לשטח לפיתוח – הצדקות חברתיות – הגדלת ההטרוגניות, הגדלת נוחות החיים בעיר, צמצום התלות ברכב הפרטי, הגדלת הזדמנויות בתחום התעסוקה, ועוד – והצדקות כלכליות – בניה רוויה זולה יותר מצורות אחרות של הגדלת מצאי הדיר.

לאחר מכן, מתווה השופטת את "האתגרים והשאלות הדורשות פתרון" בכל הליך תכנוני כזה, שבהיבט של אחת מהם אנו עוסקים כאן, היא שאלת "המרקם החברתי הקיים, וזה שיווצר כתוצאה ממימוש הפרויקטים השונים."

בפרשת לזובסקי, כך השופטת "מתעוררת הסכנה כי תושבי שכונות חזקות יעשו שימוש בכוחן כדי למנוע מימוש המגמות עליהן עמדת, של התחדשות עירונית תוך ציפוף, בשכונות שלהן. היינו, אוכלוסיות חזקות, המתגוררות בשכונות ירוקות יותר וצפופות פחות, ינצלו את כוחן כדי לשמור על סביבה כזו. ע"י מניעת מימוש תכניות התחדשות עירונית, כמו תמ"א 38 במקרה שלפניי, ישמרו על בתים נמוכים, בתים חד משפחתיים וכך ימנעו אוכלוסיה מגוונות יותר שיכולה להרשות לעצמה דירות קטנות יותר בבית משותף." (ההדגשה במקור)

מפני תכנון מדיר כזה, כך השופטת – והיא מביאה לעניין תופעה זו ספרות מחקר ישראלית ועולמית – יש להיזהר, כיוון שהוא עלול לעוות את שיקול הדעת התכנוני ואת התוצר התכנוני הראוי: "על כן, כאשר שוקלים מדיניות מימוש זכויות בניה מכוח תמ"א 38 או פרויקטים אחרים של התחדשות עירונית יש לקחת בחשבון את אופי השכונה ויכולת התושבים להתערב ולהשפיע. יש לדאוג שלא ייוצר מצב בו אוכלוסיות חזקות, בעלות גישה למוקדי השפעה, יעשו שימוש בתכנון מדיר, יישארו בשכונות ירוקות, צפופות פחות, בעוד שהציפוף יתבצע בעיקר או רק בשכונות המוחלשות." (ושוב, ההדגשה במקור)

השופטת אף סוקרת את ההיסטוריה של השכונה ומראה, כי דמותה זו נוצרה לא במקרה אלא מתוך כוונה מסוימת ותכליות תכנוניות ידועות, שהיו נכונות לזמנן-הן; הזמן הזה יש לו צרכים אחרים: "ההיסטוריה מלמדת שהבסיס הרעיוני לבניית שיכון דן, כפי שנבנה, היה מנוגד בתכלית למגמות התכנון כיום. יש לקחת זאת בחשבון כאשר שוקלים האם יש מקום להשאיר את אופיין של שכונות אלו כפי שהיא, או להובילן להתחדשות עירונית בהתאם למגמות החדשות."

בפרשת רמת השרון מעמיקה השופטת בחינה זו, תוך שהיא מביאה ציטוטים נרחבים ממאמרו של פרופ' ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב", ועומדת על כך שהמרחב העירוני המוכר לנו – שיכון דן בפרשת לזובסקי, "המושבה" בפרשת רמת השרון – עוצב בידי כוחות

חברתיים-כלכליים-משפטיים, שלא ניתן להתעלם מהם בעת שאנו ניגשים לדון בשאלת עיצובו מחדש של מרחב זה.

דוגמה מובהקת לפעולתם של כוחות כאלה עלתה דווקא בפרשת לזובסקי, בכך שתושבים בשכונה הפעילו לחץ פוליטי על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה להחריג את השכונה ממדיניות שקבעה ליישומה של תמ"א/38 בעיר. בית המשפט באותה פרשה ראה בכך פסול: "אני סבורה כי כאשר פונים מחצית מתושבי השכונה לוועדה המקומית עליה לשמוע אותם ולשקול את עמדתם. אולם, אין לקבל תוצאה לפיה, כל מה שיהיה על התושבים לעשות הוא "לגרור" את היזמים די זמן, ללחוץ לשינוי המדיניות, ואם הדבר יצלח להחילה טרוראקטיבית, כפי שהם מנסים לעשות במקרה שלפניי. **אין לאפשר תכנון מדי (exclusionary zoning). אין לאפשר לתושבים שידם משגת להשאיר בבתיים צמודי קרקע, על אף שיש להם זכויות בנייה בהם, ובעת ובעונה אחת למנוע מאחרים מימוש אותן זכויות בנייה, ולהביא לבנייה צפופה יותר על אותם מגרשים. בנייה המקודמת על ידי התכנון הארציות והמקומית. זאת, בעיקר כאשר במסמך המדיניות הכולל כבר צומצמו אפשרויות המימוש של זכויות מכוח תמ"א 38.**" (וגם כאן, ההדגשה במקור)

בפרשת רמת השרון, טענו התושבים, ראשית דבר, ל"חוסר סבירות" שדבק באישורה של התכנית; זאת, כיוון, שלטענתם, הוועדה המחוזית העמידה את ערך הציפוף כערך היחיד לאורו בחנה את התכנית. בכך, טענו, נפל פגם בהחלטה כיוון שאל מול ערך הציפוף לא הועמדו, כפי שצריך היה לעשות, ערכים אחרים, כדוגמת אופייה ומרקמה של השכונה הקיימת ו"הערכים" העירוניים המקומיים.

לטענת העותרים, התכנית פסולה גם בהיותה "תכנון נקודתי" חריג, הבולט על רקע המותר בתכניות תקפות ו"פורץ" את הגבולות שהותוו בהן. תכנון כזה, כך הטענה, גורם לחלוקה בלתי הוגנת ולא שוויונית של "נטל" הציפוף. טענה נוספת בעתירות היתה שהוועדה המחוזית התעלמה מהרצונות המקומיים, מבלי שנימקה, בטעם מיוחד, התעלמות זו, אלא כפתה עליהם את התכנון הצפוף. לטענת העותרים, העמדה המקומית היא שבנייה גבוהה, כזו שבתכנית, אינה מתאימה בלב השכונות הותיקות, אלא רק במעטפת העיר, בשוליה. כך, לעמדתם, נשמר המאפיין של "עיר-מושבה" מהצד האחד, כמו גם סגנון חיים עירוני יותר, למי שחפץ בכך, מהצד השני (תרתי משמע).

עיריית רמת השרון מצידה הוסיפה וטענה, כי הציעה למתחם תכנית משלה בת כ-150 יחידות דיור – בבינוי נמוך יותר, כמובן – וכי הפער "הקטן" בין מספר יחידות הדיור הנוסף בתכניתה-שלה לבין התכנית, אינו מצדיק פגיעה חמורה כל כך באיכות חיי התושבים במערב העיר ובמעמד הרשות המקומית הוועדה המקומית. לטענת הרשות המקומית, היא הציעה להגדיל את היצע הדירות, ואת צפיפות הבינוי, במיקומים אחרים בעיר (כאמור, במעטפת שלה). בכך יש כדי לאזן, לטענתה, בין התכנית שהיא הציעה למתחם לבין התכנית שאישרה הוועדה המחוזית.

בפסק-דינה כאן מסכימה השופטת, כי האתגר המרכזי בציפוף הוא, כמובן, החברתי; ליתר הדיוק, השינוי במרקם החברתי שיוצר השינוי בציפוף. שינוי כזה יש לערוך ברגישות המתחייבת, כדי לשמור על ערכים אחרים של המקום

של התכנון העירוני, כדוגמת מרקמיות, גיוון ואספקה נאותה של שירותים עירוניים לכלל התושבים.

אלא שגם במקרה זה, עומדת השופטת על האיזון הנדרש בין הקשבה ורגישות לשינוי לבין מניעת ניצול לרעה ותכנון מדיר – מצב בו יינתן כוח עודף לאוכלוסיות חזקות, בעלות גישה למוקדי השפעה, שיוביל לכך שהציפוף יתבצע ... אך במקום אחר; בפרט, בשכונות מוחלשות.

בפרשת רמת השרון "מזכירה" השופטת לעותרים, כי הם "חיים בלב ליבו של מטרופולין תל אביב. אין צורך להכביר מילים על קצב התפתחותו המהיר של כרך זה, על העלייה החדה בביקוש למגורים סביב העיר הגדולה ועל הפיכתה למרכז תעסוקה מהמרכזיים והחשובים במדינה." בהתאם, רק מובן בעיניה מדוע מוסדות התכנון שדנו בתכנית נתנו לערך הציפוף משקל כל כך משמעותי. עוד מזכירה השופטת לעותרים, כי לו היתה התכנית מתוכננת כיום, היה עליה לעמוד בדרישות הציפיות המזערית של תמא/1/35, הגבוהות יותר. לעמדתה, משהוועדה המחוזית שאיירה את הציפיות הנמוכה יותר על כנה, היא נתנה בכך ביטוי לאותם שיקולים אחרים / נוספים, שדרשו ממנה העותרים: שמירה על צביון הסביבה הקיימת. גם בדירוג הבינוי המוצע במסגרת התכנית, רואה השופטת שמירה דומה על ערכים אלה.

מעניין לציין, כי וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, שנדרשה בין השאר גם לפרשת רמת השרון, דווקא אינה שותפה לעמדה כאילו הציפיות בתכניות אלו היא גבוהה מדי לסביבתה; אדרבה: עמדתה העקבית היא שהציפיות הנקבעת כך היא נמוכה דווקא.

כך, בהחלטתה בפרשת רמת השרון, כמו גם בפרשות אחרות שאינן נסקרות כאן, הורתה וועדת-המשנה לעררים לוועדה המחוזית לנמק את הציפיות הנמוכה הקבועה בה ביחס לרמה המזערית שנקבעה לכך בתמא/1/35.

אלא שכפי שכבר כתבנו לעיל, העניין כאן אינו הציפוף – השינוי בציפיות הבינוי הקיימת והמתוכננת בשכונה – ואף לא הציפיות שנקבעת בסופו של הליך – אם גבוהה, או נמוכה, מהציפיות המזערית הקבועה בתכנית מסוימת – אלא הפער בין תחושתם של התושבים-המתנגדים הנאחזים בעולם "הישן", המוכר והנוח להם, לבין "העולם החדש" של עירוניות גואה והצורך לתת מענה לגידול המהיר באוכלוסייה הישראלית.

זו היא מלחמה על מקום, בכל הקשר ומובן אפשריים של מלה זו. אלא שמלחמה זו מתנהלת ברובה בזירות ובכלים שאינם מתאימים למנוע אותה מראש, או לפחות להקטין ככל הניתן את הנפגעים ממנה. הבאנו כאן דווקא פסקי-דין המגלים הבנה ורגישות מסוימות לסיבות העומק למלחמה זו. תחת השכבה העליונה, הגלויה על פני השטח, של שמירת דמותה של השכונה, הם חושפים גם שכבה נוספת בה יכולים להיות טמונים "מוקשים" של תכנון מדיר. השכבה התחתונה עוד יותר, נותרת עדיין מחוץ להישג ידם של מוסדות התכנון ושל בתי המשפט; השכבה בה לובשת התמודדות זו צורה של מאבקים חברתיים-מעמדיים, של אי-שיויון מרחבי ושל פערים היסטוריים.

טל צפיר

הערות:

1. ראו:

- ערר 76/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (החלטה מיום 1/4/2015) ובעקבותיו עת"מ (מרכז) 42724-05-15 שולמית שלוי לוי ו-71 אח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (פסק-דין מיום 6/3/2016)
 - ערר 4/20 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 31/8/2020)
 - ערר 57/20 עמותת "שומרים על דניה" נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 15/10/2020) ובעקבותיו עת"מ (נ-ס) 70723-11-20 עמותת "שומרים על דניה" נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (פסק-דין מיום 21/6/2021)
 - ערר 87/20 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 13/7/2021)
2. דין ודברים, כרך ב (תשס"ו) 19

