

הנדון: התנגדות לתכנית מס' 504-0336685

תכנית מתאר כוללנית הרצליה

המתנגדים:

059217786	עיריית אהרוני	1
031792971	עדי זיו	2
037636016	שי למדן	3
022061238	ליאת מנחמי שטדלר	4
031918683	מאור רויטמן	5
24294068	איריס אתגר קבלר	6
027340645	און צוק	7
031400294	דנה לדרמן צוק	8
41082603	פנחס יהודה	9
05674577	פנחס דינה	10
204263990	עוז חסון	11
302527841	קארין אשכנזי חפץ	12
301610036	אדוה שביט	13
311229041	אביגיל שביט	14
040218810	שרי אהרוני	15
033864349	אסף אהרוני	16
051642064	עופר ברנע	17
205783822	אודי ברנע	18
055381990	נעה לירן	19
054975321	תמר ברנע	20
053568218	פנחס לירן	21
204622153	גל יודלא	22
52604852	איריית יודלא	23
55246052	לירון יודלא	24
305666794	גל לומברוזו	25
302129184	ליטל יודלא לומברוזו	26
029367760	עינת למדן	27
24917056	שרון רז	28
050718113	קוסטי חוה	29
31395593	אורי פלג	30
37586161	יניב לוי	31
512889617	אופירה לוי	32

26746297	נורית ווייס	33
68739572	שמואל ווייס	34
55668574	אילן כהן	35
8870891	בת שבע קפלוטו	36
302635396	אורטל טואנה	37
028755023	פזית אילן ברקוביץ	38
017035197	יוסי ברקוביץ	39
056008980	רפאל גואטה	40
061675856	ענת כהן	41
034213546	רן כהן	42
038702486	שגיא טיגר	43
031399397	אבי לפיקין	44
014213227	יוני אפל	45
034029660	רותם קציר	46
028568665	אירית ערן	47
033741430	אבירם לשם	48
033559964	לנגר ירון	49
313915829	שרון סופר	50
028921690	טובה קראוזה	51
22901078	אורי קראוזה	52
208722223	אלון קראוזה	53
028493724	תומר פלד	54
023629132	עומר גולן	55
029411451	מיה אורן	56
037678141	מולי ניר	57
51646693	ספראי דניאל	58
038561247	נטעלי הררי	59
8566721	זמיר זיו	60
0801767	גדי וינר	61
3053485	יפה וינר	62
032664138	רפי לוי	63
043186469	אלעד תנעמי	64
032832461	ענבל רבניאן	65
033997347	עזרא נטלי תבל	66
055276018	שולמית גרמה	67
31855034	עליזה שמואל	68
029432481	שחר סופר	69
025029083	איילת חייקה	70
025303868	אלינור כהן	71
023721269	ספיר גלפז	72
022973242	טל חזן	73

0160172210	חן יעקב	74
52579147	ביטון יצחק	75
022716765	דניאלה נירפז	76
053900221	רמי רודיטי	77
207183880	הגר גלפז	78
16316200	מיכל ארגמן	79
207541640	מיכל תלאויה	80
39646921	שמעון כהן	81
040373326	הדר גונן-גרץ	82
066245200	רונה שנק	83
037787611	עמית גינסבורג	84
053023818	ציון קיסר	85
56392848	רועי אגם	86
058806951	יורם גרמה	87
027464650	קרן זינגר	88
041595166	שרה לוי	89
064662869	ישראל פורת	90
056812506	אביגיל גרשוני	91
029422481	שחר סופר	92
12149071	אביבה רחמים	93
029098159	יובל לומניץ	94
032190886	יעל יוגב	95
032648821	משה ישראלי	96
50700764	פנינה אחיטוב	97
66036732	אורטל עמנואל	98
56709165	אלון אצלן	99
031403330	טל קנוניץ	100
30690911	שלום מגד	101
300806486	עדן גיל	102
304124613	בת אל בכר	103
03024981	נורית אברביה	104
030632830	נסים אברביה	105
318138826	פלביה לוין	106
04938486	מלכה רוזנבאום	107
023655731	אופיר מקייטן	108
025663626	אביטל מקייטן	109
03061488	מרגנית פלג	110
024374423	משה עקיבא	111
025661836	כוכבה עקיבא	112
313138844	יוסף עקיבא	113
003437977	אליהו רובינשטיין	114

65314866	דניאלה דורון	115
52302163	יעקב אלדר	116
056008089	אביגיל כהן	117
032892036	אביטל דהאן	118
031960040	רחמים אשרח	119
38884826	לוי ארנון	120
53473773	עזרא דוד	121
64470313	יוסף דור	122
30564512	יהודית דור	123
057903619	יהודה זרגרף	124
066233706	סתיו רפפורט	125
054060538	צליח נקר	126
027993369	יונתן פרמינגר	127
069411080	בתיה אליאס	128
029350162	יעקב אבקסיס	129
064607948	שמעון לוש	130
51899367	דבורה לוש	131
056681083	אשר תובל	132
05038877	לירון פז	133
037058930	אלירן לב	134
57985897	אתי כליף	135
57966095	שעיה כליף	136
055607782	משה יחיאל	137
055593255	אורנה טל	138
2497324	אורנה דוד שמריהו	139
057901134	גדעון דוד שמריהו	140
024065559	אביטל כהן	141
067575732	רמי מידן	142
039795992	מיכל שי	143
58883992	אהרון צוברי	144
33532854	טל גונפמן	145
003317831	תמר סגל	146
059244699	ארז מזרחי	147
333795953	אולגה סנקביץ	148
61900247	יוסי קינן	149
36924868	בני שליט	150
029988644	שרון צומר	151
22715304	גלית ולנר	152
77806530	שרה ששון	153
025339153	עופרה חדד	154
036369726	גלית יעקב	155

055406490	צבי זק	156
038374476	מיקי לאור	157
024064722	לאה סולמון	158
029305752	איתן נהרי	159
56582782	מרים גולדברג	160
042562629	חברוני יחיאל	161
55390793	אלי שמסי	162
57302861	חדוה כוכבי	163
52156908	מרגלית לוי	164
5129468	ברכה מעברי	165
22829220	יגאל כהן	166
316554195	ירדן פלג	167
60735438	יסמין ממן	168
40665655	משה ממן	169
55019301	טל שקד	170
022993299	רמה אמיר	171
50347905	בני גולדנסקי	172
56111164	רחל תמיר	173
033098849	ליטל טרייבטר	174
034913848	יניב גמליאלי	175
034989582	יפעת קרן	176
0291433836	נטלי קוגן	177
254684238	אליצור אורן	178
32163495	שי לוי	179
031456676	שרית גל	180
025552431	יעל שיר מילניצקי	181
036136869	לירון שפר	182
53392775	ענת בר	183
51373108	רוני אנגל קירשנר	184
007516032	צבי דישון	185
057051880	אהוד מנצורי	186
022131044	גלית שמוביץ מנצורי	187
22427587	גיא תדמור	188
4482236	שרון אפורי תדמור	189
027768910	בעז בן חורין	190
026869114	שרון דור בן חורין	191
056020464	אפרת שמש	192
050402585	גרשון פלג	193
7028715	שיבר משה	194
50129279	שלומי אברהמי	195
23540339	אריק קשה	196

02997824	איילת פלאי	197
028053106	גדעון פלאי	198
050347041	יוסף קוסטי	199
050578988	לופטיגר ברוריה	200
036445351	אורון רייטר	201
036385979	רועי מרציאנו	202
060778107	אלן סאסי	203
030364222	אלון סאסי	204
033542929	אפרת אברהם ורונה	205
25481904	חן צח	206
024853624	עפר יער	207
034912451	שלומי צינגלר	208
025370081	ישראל מיכאלוביץ	209
32458317	כרמית בינר	210
43194927	הודיה משה	211
17382854	סוזי דניאל	212
025377466	שרון מיכאלוביץ	213
061675856	ענת כהן	214
034213546	רן כהן	215
031403561	עפרי מנדלסון	216
040670283	אמיר מנדלסון	217
037375540	עמיחי אלקלעי	218
040671018	ענת אלקלעי	219
036280287	גל רייטר	220
016695512	גיל שפירא	221
012482477	בני ניר	222
63803431	ישראל רדומסקי	223
024550741	אורי ארגמן	224
016316200	מיכל ארגמן	225
022642466	יעקב דוד	226
024183968	ורד רובינשטיין	227
23721574	הדר שוייצר	228
0224958944	טל קציר	229
031840218	תמר קול הררי	230
027855808	דורית סוקולוב	231
059783928	רחל לוי	232
059648469	רון אופק	233
057693111	רון אברהם	234
052050115	משה שיף	235
25434523	אסף דויד	236
038888277	רוני אביר	237

025623166	יורם זינגר	238
36245769	רותם סמו	239
38328415	טל סמו	240
52332947	אורנה שור	241
52929098	יוני שור	242
028928414	מירב אלון	243
027778218	באריס יריב	244
37577798	מיטל לוי	245
059258152	רויטל שביט	246
059066076	גד שביט	247
032809618	אסף ירוס	248
037587565	איתמר אלקלעי	249
59735878	שרה אפשטיין	250
038551560	שחר הרשקוביץ	251
024917056	שרון רז בקמן	252
066245200	רונה שנק	253
042222721	יהושע אברהם	254
056151020	יהודה יצחקי	255
5768550	מגדי אפרים	256
058748088	אלון שטדלר	257
54565510	אריה שמש	258
033900341	אביגיל הרוש	259
046239620	אסף בורד	260
27770916	אורי טג'ר	261
201445327	שירה גבעתי	262
308546431	איתמר גבעתי	263
057396186	הדר רודינק	264
51500452	יוסף גבעתי	265
56364979	ערן לומברוזו	266
42083790	ציפורה רוגוז'ינסקי	267
203137633	אסף שריקי	268
058878463	אמיר אהרוני	269
056389273	עפרה ליכטנטריט	270
036991958	ליאור ולדמן	271
056076094	אילה מיכל קדם	272
27919323	יריב קרן	273
022277248	סיגלית זמל	274
59718338	שי זמל	275
023718521	עודד ברוך	276
029488855	רויטל רפאלי	277
024089955	רותם ארליך	278

הח"מ, בשם 280 תושבים של שכונת נווה עמל, מתכבדים להגיש לוועדה המחוזית תל אביב את התנגדותם לתוכנית 504-0336685 – תכנית מתאר מקומית הרצליה (להלן: **"התכנית"**, **"תכנית הר/2530"**) והתשריטים הנלווים לה.

ההתנגדות מוגשת מכוח סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 ובהתאם לתקנות התכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), תשמ"ט-1989.

העתק ההתנגדות מועבר במקביל לוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה.

אין מחלוקת, כי שכונת נווה עמל היא שכונה ותיקה, בה מרבית המבנים הם צמודי קרקע, המאופיינת באוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי בינוני. אך באחרונה, עברה השכונה הליך של תכנון מפורט, ונקבעו יעדים להגדלה מדורגת של מספר יחידות הדיור בשכונה, תוך איזון בין הרצון לצופף את הבינוי בשטח הבנוי בערים מחד, ובין שימור אופי השכונה והבטחת איכות החיים בשכונה (כמו גם היתכנות יישום התוכנית בפועל) מאידך.

הצעה קודמת להפוך את השכונה לשכונת מגדלים נדחתה לאחר הליך של שיתוף ציבור ומתוך הבנה, שתכנית מסוג זה, אם תקודם, תביא לסטגנציה בשכונה, תהפוך את נכסי המקרקעין לכאלו שלא ניתן למכור אותם למעט לקבלנים (בשל החבות בהיטל השבחה ומס שבח) ותביא להדרה שיטתית של האוכלוסייה הקיימת בשכונה, לטובת אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה.

גם במסגרת הליך תכנון התוכנית הכוללנית, שמרה השכונה על מאפייניה האמורים, ונשמר בה האיזון המתואר.

אלא שבמשיכת מכחול, בשלב של הערות הוועדה המחוזית, נצבעה השכונה כולה בתכלת מפוספס במקום בצהוב, שמשמעותו – הפיכת השכונה כולה למתחם התחדשות עירונית בו יוקמו מגדלים בגובה של עד 30 קומות. החלטה דרמטית זו, שהפכה שכונה, שהייתה אמורה לשמור על אופייה הכפרי, לשכונה הצפופה ביותר מבין כל השכונות הקיימות בעיר, התקבלה בהליך מנהלי פגום ואף ללא דיון, והתמצתה בשורה אחת של הוועדה המחוזית במסגרת הדיון בהפקדת התכנית: **"שכונת נווה עמל תהווה חלק ממתחמי ההתחדשות העירונית"**.

למרבה האירוניה, ההחלטה מחקה באחת הליך סדור, שהסתיים רק בשנת 2015 עם אישור תכנית הר/2029, שבחן במשך שנים ובתהליך של שיתוף ציבור, כיצד לחדש את השכונה תוך שמירה על אופייה הקיים.

השינוי בתכנון בוצע לאחר שבעקבות החלטת הוועדה המחוזית על הפיכת השכונה למתחם התחדשות עירונית, הוועדה המקומית החלה לקדם בשכונה תכנית מפורטת חדשה (הר/2317) המאפשרת בניית מגדלים בגבולה המערבי, על דרך ירושלים. ראש העיר הציג לתושבים מצג, על פיו הוא נענה להתנגדות התושבים ומבטל את התכנית, אך, מאידך, אפשר הכנסת שינוי קיצוני יותר בתכנית הכוללנית. המהפך התכנוני נעשה, אם כן, למרות ידיעה ברורה של הוועדה המקומית שהוא עומד בסתירה גמורה לרצון התושבים.

כפי שיפורט להלן, שינוי תכנוני זה נעשה ללא שגובשה תשתית עובדתית התומכת בהיתכנותו, בשיטת טלאי על טלאי, ובכלל זאת לא נערכה התאמה של הפרוגרמה לצרכי ציבור, חישוב שטחי שצ"פ, התאמת נספח התחבורה וכיו"ב. מקל וחומר, כי השינוי נעשה ללא כל הליך של שיתוף

ציבור (ועמד בניגוד לעמדת הציבור שמצאה ביטוי רק שנה קודם לכן, במסגרת התוכנית המפורטת).

חלף גיבוש תכנית ברורה טרם הפקדתה להתנגדויות, הוסכם, בניגוד לדיון, כי השלמת התנאים להפקדה תעשה רק לאחר הדיון בהתנגדויות. במילים אחרות, **ההסדר שגובש הוא כזה בו התושבים מגישים התנגדויות מראש לתוכנית שלא במתכונת בה היא תהיה, ובה בעת נשללת מהם ההזדמנות להתייחס, ובמידת הצורך להתנגד, לתוכנית לאחר השלמת הליך התכנון והצגת התשתית העובדתית והתכנונית המלאה.**

יצוין כבר עתה, כי המתנגדים שומרים לעצמם את הזכות להשלים טענות בקשר לנספחים של התוכנית שלא עודכנו ומשכך לא ניתן להתייחס אליהם במועד זה, לרבות בקשר לפרוגרמה לצרכי ציבור, שטחי שצ"פ, נספח תעבורה וכיו"ב.

בהמשך לאמור, שינוי יעוד השכונה נגוע באפליה מנהלית ברורה מול שכונות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר בעיר, דוגמת הרצליה פיתוח, הרצליה החדשה והרצליה ב', שם החליטה הוועדה המחוזית לשמר את האופי של השכונה כשכונה של בתים נמוכים, תוך הגדלה מידתית ומוגבלת בלבד של מספר יחידות הדיור בשכונה.

וליקויים אלו מצטרף גם מה שאין בתוכנית, והוא – פוטנציאל למימושה. העיון בתוכנית מלמד שאין בה היתכנות להגשמת היעדים של התוכנית. נסביר, שווים של הנכסים בשטח התוכנית כיום עומד על כ- 3-4 מיליון ש"ח לבית צמוד קרקע. מרגע שתאושר התוכנית, היטל ההשבחה ומס השבח שיהיה על בעל דירה לשלם אם יהיה מעוניין למכור את הנכס יעלה פי כמה על שווי הנכס כולו. במצב דברים זה, בפועל, לא תהיה אפשרות לבעלי דירות למכור את הנכס as-is לרוכשים. האפשרות היחידה שתהיה פתוחה להם היא למכור את הנכס ליזמי נדל"ן שיסכימו לספוג חלק מהיטל ההשבחה ומס השבח על מנת להרוס את הבנוי, לאחד חלקות ולהקים מגדלים. קרי, התוכנית יוצרת מצב מובנה בו בעלי הדירות תלויים ברצונם הטוב של קבלנים ויזמים, ואינם יכולים למכור דירותיהם בשוק החופשי. בתרחיש האופטימי, משמעות הדבר שבעלי הנכסים ימכרו את דירותיהם לקבלנים במחיר חסר הנובע מהעדר הנזילות. בתרחיש הריאלי, הרוב המוחלט של בעלי הנכסים לא יוכל למכור את נכסיו כלל ועיקר. תרחיש ביניים בעייתי במיוחד יהיה אם חלק מבעלי המקרקעין יצליחו למכור את נכסיהם, ולו במחיר מופחת, ליזמים, והיתר יכלאו בבתיים צמודי קרקע המוקפים מגדלים.

על יסוד כל האמור, **המתנגדים סבורים שבתכנית נפלו פגמים קשים, שמונעים את אישורה. ככל שמדובר בשכונת נווה עמל, התכנית הכוללת אינה בשלה להפקדה כיוון שהחלטה על הציפוף החריג שלה התקבלה ללא תשתית עובדתית ובלי בחינת היתכנות.**

בפועל, לא מדובר על התחדשות עירונית אלא על עריצות תכנונית.

כיום, מנסה הוועדה המקומית בראשות ראש העיר, מר פדלון, לתקן את המעוות, מבטיחה לתושבים להיאבק לצדם כדי להחזיר את הגלגל לאחור אל התכנית המקורית, לשנות את יעוד הקרקע בשכונה חזרה ליעוד של אזור מגורים א', ובהתאם לתקן את הוראות תקנון התכנית, את תשריט התכנית ואת נספח העיצוב העירוני, הכל כמפורט בהתנגדות להלן.

תמצית ההתנגדות ועיקרה

לנוחות הקורא, בטרם נפרט את נימוקי ההתנגדות בהרחבה, נציגם להלן בתמצית.

- **בכל הנוגע לנווה עמל התוכנית אינה בשלה להפקדה** - לגישת המתנגדים, התוכנית כלל אינה בשלה להפקדה. בהקשר זה, ההסדר שהוסכם, למיטב הבנתנו, בין הועדה המחוזית והועדה המקומית, שעל פיו יושלמו התנאים להפקדה, לרבות עדכון נספחי התוכנית וגיבוש התשתית העובדתית והתכנונית הדרושה (לרבות בקשר עם שטחי ציבור, שצ"פ שכונתי ורובעי ותחבורה), בטל מיסודו. הפרוצדורה של התכנון מורכבת משני שלבים – שלב התכנון, בו על גוף התכנון להשלים את גיבוש כלל מסמכי התכנון, ושלב האישור, במסגרתו נדונות התנגדויות לתוכנית, ומוחלט האם יש לערוך בה תיקונים. הדין לא מתיר הסדר בו עוברת תכנית לשלב האישור, הגם שגוף התכנון במוצהר לא השלים את ההליך התכנוני, שכן ומוסכם שבמסגרת, שהיא לכאורה, הערות להתנגדויות, ייערך הליך שיתוף ציבור מעמיק ויועברו עדכונים וחוות דעת מומחים, ומשכך נשללת האפשרות של הציבור להגיש התנגדויות על יסוד התוכנית המוגמרת.
- **יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שהיא התקבלה ללא דיון וללא הנמקה** – זאת, בפרט נוכח חובת ההנמקה המוגברת המוטלת על רשות מקום בו היא סוטה ממדיניות שהיא עצמה התוותה.
- **השינוי באופי השכונה מנוגד לרצון התושבים** – ויודגש, כי הליך שיתוף הציבור בשלב התכנון הוא נפרד וקודם להליך ההתנגדויות, ואין בקיומו של הליך לביטול התנגדויות כדי לתקן את הליקוי בהליך התכנון הנובע מאי שיתוף הציבור.
- **יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שהיא אינה מבוססת על תשתית עובדתית מספקת** – ולמעשה כיום נספחי התוכנית לא הותאמו כלל לשינוי היעוד של השכונה על פי החלטת הועדה המחוזית.
- **יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שיש בה אפליה בין תושבי שכונת נווה עמל לתושבי שכונות דומות בהרצליה בהן אוכלוסייה מבוססת יותר** – ונזכיר בהקשר זה כי חובה על הרשות לעמוד הן בשוויון ברובד החוקתי, קרי, להבטיח שיקולים של צדק חלוקתי בהליך התכנון, והן במישור המנהלי, קרי, להימנע משרירות ביחס הרשות למי שיש להם מאפיינים דומים.
- **יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שהיא חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות** – זאת, נוכח העובדה שמדובר בתוכנית שאינה ישימה, העומדת בניגוד לכל סטנדרט סביר ומקובל של ציפוף שכונות, שעתידה לפגוע פגיעה קשה באופייה של השכונה, לפגוע בנזילות הנכסים של בעלי הנכסים בשכונה, ולהביא לדחיקת האוכלוסייה המקומית אל מחוץ לשכונה.

על כן, תתבקש הועדה המחוזית לערוך בתוכנית את השינויים הבאים:

סעיף	בתכנית המופקדת	דרישת המתנגדים	הסבר
4	אזור מגורים ב'	מחיקת נווה עמל (מתחם 133) מאזור מגורים ב' והחזרתו לאזור מגורים א'	הגדרת מתחם 133 (נווה עמל) כמתחם לבנייה צמודת קרקע ולא לבנייה רוויה
5.2	הגדרת מספר הקומות ביעוד מגורים ויעוד מגורים מסחר ותעסוקה כמעל 12 קומות, 500% זכויות למגרש	מחיקת השורות המתייחסות למגורים ולמגורים, מסחר ותעסוקה	ביטול האפשרות לבניית רבי קומות לאורך דופן דרך ירושלים, בשוליים המערביים של השכונה

		וכאזור חיפוש בניה לגובה לאורך דופן דרך ירושלים עד 25 קומות		
כיוון שרוב הבתים במתחם 133 הם צמודי קרקע, להקמת מגדלים בני למעלה מ 13 קומות צפויה להיות השפעה סביבתית דרסטית. לפיכך יש לבטל את סימון המתחם כאזור חיפוש בניה לגובה	ביטול הסימון של נווה עמל כאזור חיפוש לבניה של עד 30 קומות	תנאי לאישור תכנית מפורטת מכוח תכנית המסומנת כאזור חיפוש לבניה לגובה של 13 קומות ויותר, הוא הכנת חוות דעת סביבתית לעניין ההשפעות של רוח והצללה על בנייני מגורים סמוכים	תבנית הבניה בעיר	5.1.3 ב (2)
הגדרת מתחם 133 כאזור מגורים א' מחייב הסרה שלו מרשימת המתחמים של אזורים להנחיות מיוחדות.	מחיקת מתחם 133 ממתחמי התכנון של סעיף 5.1.4	נדרשת הכנת תכנית מפורטת להתחדשות עירונית, הכוללת הריסה ובנייה ומחדש, אליה יש לצרף בחינה כלכלית לגבי הכדאיות הכלכלית של הפרויקט	אזורים להנחיות מיוחדות	5.1.4 ד'
	מחיקת מתחם 133 ממתחמי התכנון של סעיף 5.1.4	ראה הערה קודמת. במסגרת התכנית המפורטת - יש לצרף בחינה חברתית לגבי יכולת ואפשרות האוכלוסייה הקיימת להמשיך להתגורר בתחום התכנית.	אזורים להנחיות מיוחדות	5.1.4 ה'
ראה הסבר לגבי סעיף 4	סימון כאזור מגורים א'	סימון כאזור מגורים ב' וכאזור לשיקום/ התחדשות		תשריטת התכנית
ראה הסבר לגבי סעיף 4	סימון כאזור לשמירה על תבנית הבניה הקיימת	אזור חיפוש לבניה לגובה עד 30 קומות		נספח 1 – עיצוב עירוני

מכאן, להתנגדות בהרחבה.

א. אופיה של שכונת נווה עמל

1. בדיון שהתקיים בוועדה המחוזית תל אביב ביום 25.78.2011 על תכנית ההתחדשות המפורטת לשכונת נווה עמל, ה/2029, אמרה ראשת העיר דאז, חה"כ יעל גרמן כך: "שכונת נווה עמל, שכונה שהייתה שכונת מצוקה הולכת להיות הרצליה הצעירה הבאה... אני חושבת שזאת דוגמה קלאסית איך אפשר לקחת ולטפל בשכונה שהיא מצוקה, ולהפוך אותה לשכונה מבוססת, טובה וראויה למגורים, שאנשים שנמצאים בה היום גאים".

2. שכונת נווה עמל היא שכונה שרובה בתים צמודי קרקע, לצד בנייה נמוכה של עד כ-3 קומות המרוכזות לאורך כבישים מאספים ומקומיים. היא ממוקמת בצפון-מזרח העיר, בסמוך לרעננה, ומופרדת ממערב ממרכז העיר על ידי דרך ירושלים. השכונה משתרעת על כ- 1,400 דונם ויש בה כ- 2,500 יחידות דיור.
3. השכונה הוקמה בתחילת שנות ה-50 של המאה העשרים על ידי עולים חדשים ממגוון ארצות. תדמית השכונה לאורך שנים כשכונה חלשה, השתנתה בעקבות כניסה של זוגות צעירים רבים שהעתיקו אליה את מגוריהם מתחילת שנות ה-80. במקביל להתחזקות השכונה, התפתח אופייה הייחודי כשכונה רב-גוונית, עם תושבים חילוניים ודתיים, משפחות לצד אוכלוסייה מבוגרת ואוכלוסייה הטרוגנית מבחינת סוציו-אקונומית. השכונה פיתחה מאפיינים קהילתיים חזקים, המתעצבים סביב בית ספר מעולה ומתנ"ס פעיל.
4. בשנים האחרונות, תכנונה של שכונת נווה עמל נעשה בשני רבדי תכנון - במסגרת תכנית מפורטת להתחדשות השכונה, תכנית הר/2029, שהוזכרה לעיל, ובמסגרת התכנית דנן, תכנית המתאר הכוללת לעיר. **שתי התכניות קודמו במשך שנים ובמקביל** ולכן, החלטה לשנות את מגמות התכנון בשכונה, ערב ההחלטה על הפקדת התכנית הכוללת, וזאת בסתירה מוחלטת הן לתכנית הר/2029, שאושרה רק לאחרונה, ובניגוד למצג שהציגה הרשות המקומית לתושבים לכל אורך שנות התכנון, לוקה בחוסר הגינות קיצונית כלפי תושבי השכונה ועומדת בניגוד לעקרונות של תכנון המשתף את הציבור.
5. בעת הדיון לעיל בתכנית הר/2029, הגדירה ח"כ יעל גרמן את השכונה כ"שכונה לדוגמה". התכנית המופקדת, מציעה, בניגוד גמור לעקרונות של התחדשות עירונית ברת-קיימא, למחוק את "השכונה לדוגמה" ולבנות תחתיה שכונת מגדלים יוקרתית.

ב. הליך התכנון של שכונת נווה עמל

6. התכנון של נווה עמל בשנים האחרונות התבצע במספר ערוצים מקבילים :
7. **הערוץ הראשון**, הוא תכנון השכונה במסגרת הכנת תכנית המתאר הכוללת של הרצליה, שבה עוסקת התנגדות זו. הכנתה החלה בשנת 2009, ומטרתה להחליף את תכנית המתאר הישנה, משנות ה-60 ולשקף את החזון העירוני העתידי ואת מגמות התכנון העדכניות בעיר. הכנת התכנית התבצעה, על פי אתר העירייה, בעזרת צוות נרחב של יועצים ובליווי צמוד, הכוונה והוראה של הגורמים המקצועיים העירוניים.
8. **הערוץ השני** היה קידום תכנית מפורטת לשכונה, הר/2029, העוסקת, על פי דברי ההסבר לתכנית, בחידוש עירוני של השכונה. העבודה על התכנית נמשכה כשמונה שנים, כללה הליך של שיתוף ציבור והושלמה עם מתן תוקף לתכנית. התכנית אושרה על ידי הוועדה המחוזית למתן תוקף ביום 12.1.15 ופורסמה ברשומות ביום 15.4.2015.
9. אלו הדברים שנאמרו על ידי ראשת העיר דאז, הגב' יעל גרמן, כשהציגה את התכנית לוועדה המחוזית ביום 25.7.2011 :

"שכונת נווה עמל היתה תמיד שכונה עם פוטנציאל אדיר, אבל לא ממומש. ... והיא נחשבה לאחת השכונות המאד חלשות בהרצליה. אבל בגלל כניסת הזוגות הצעירים לאט לאט הרמה עלתה. אנחנו כעירייה השקענו בה עשרות מיליוני שקלים בתשתיות. גם בגינה, עשינו שם פארק, גם ברחובות צדדיים וראשיים, בכצלסון, בכל הרחובות ... אנחנו איתרנו את הפוטנציאל והחלטנו שאנחנו צריכים כאן לעשות מעשה כדי

להביא עוד צעירים, מפני שמה שקרה זה שהאוכלוסייה הותיקה שיושבת על שטחים של כחצי דונם, לפעמים גם 750 מטר מרובע, לא יכלה לבנות עוד, על פי התב"ע הקיימת, לא יכלה לבנות עוד יחידת דיור. והרעיון הוא שבוא ניקח את השטחים שמ 500 – ומעלה, נאפשר עוד יחידת דיור, לא יותר מזה, ועל ידי כך נעשה שני דברים: גם ניתן לאנשים הוותיקים האלה אפשרות לממש את הנכס שלהם ולחדש את הבית שנשאר, את ה 250 – בבית שנשאר, גם להכניס אוכלוסייה חדשה. כל זאת בכפוף לכך שלשמור על האופי של השכונה. שכונה שקטה. אין כאן צפיפות. אנחנו שומרים על צפיפות נמוכה. מאפשרים את התוספות, כמו תיראו, על בסיס התשתיות הקיימות. לא צריך לשנות כמעט בכלל את התשתיות בתוספות שאנחנו אומרים. זאת אומרת, יש פה איזה שהיא תוספת מינורית ... זה לא תוספת גדולה, אבל זה באמת מה שנקרא: החייאת שכונה תוך שמירה על האופי הקיים. לא איחוד ובניה של בנייני דירות גדולים, לא, לא, זה אנחנו נעשה העיר, וזה נעשה במקומות אחרים. שכונת נווה עמל, שכונה שהיתה שכונת מצוקה הולכת להיות הרצליה הצעירה הבאה. דרך אגב, כבר עכשיו, ברגע שאנחנו התחלנו, כל התהליך היה תהליך מאד ממושך, הוא לווה באופן צמוד בשיתוף הציבור, בשאלונים וכו' ... ומאותו רגע המחירים, באמת, והיא הפכה להיות, אני לא יודעת אם שכונת יוקרה, אף אדם היום לא אומר שזאת שכונת מצוקה. אני חושבת שזאת דוגמא קלאסית איך אפשר לקחת ולטפל בשכונה שהיא מצוקה, ולהפוך אותה לשכונה מבוססת, טובה וראויה למגורים, שאנשים שנמצאים בה היום גאים. כשאני הגעתי התביישו לומר: נווה עמל. היום אנשים גאים לומר: נווה עמל, וגם שמחים שיש להם שמה חתיכת קרקע. זהו זה. התכנית נמשכת כבר 8 שנים. איטס אבאוט טיים לאשר אותה, לרוץ ולאפשר באמת לאנשים."

- העמודים הרלוונטיים מתוך תמליל ועדה מחוזית תל אביב 25.7.11 מצ"ב כנספח 1

10. כפי שמחייב השכל הישר, המגמות התכנוניות בשתי התכניות, הכוללנית והמפורטת, היו זהות. בשתי התכניות דובר על התחדשות עירונית השומרת על אופייה הנוכחי של השכונה.
11. אלא, שבדיון שקיימה הוועדה המחוזית בתכנית, ביום 28.12.2015, הוחלט להפקיד את התכנית בתנאים, כשאחד התיקונים שדרשה הוועדה היה לשנות את ייעוד שכונת נווה עמל מאזור מגורים א', השומר על אופי הבינוי הקיים תוך הגדלה מידתית של מספר יחידות הדיור (בהתאם לתוכנית המפורטת), למתחם התחדשות עירונית. מפרוטוקול הישיבה עולה, שהחלטה על שינוי הייעוד של השכונה התקבלה ללא כל דיון בוועדה המחוזית.
12. ההחלטה הובילה לתפנית חדה במגמות תכנון השכונה. שמונה שנות עבודה על תכנית הר/2029 ובמסגרת התכנית הכוללנית נזרקו לפח והוחלפו בתכנון חפוז שנעשה בשני ערוצים:
13. במסגרת הערוץ הראשון, קידמה הוועדה המקומית הרצליה בשנת 2016 תכנית מפורטת חדשה לשכונת נווה עמל, הר/2317. ברוח ההחלטה בדיון על הפקדת התכנית הכוללנית, התכנית נועדה לשנות את מרקם המגורים בשכונה ולאפשר להקים בצירים המרכזיים שלה מגדלים בני 8-25 קומות.

14. התכנית הוצגה לתושבים בדיון ציבורי פתוח ביום 28.3.16 ולנוכח ההתנגדות הנחרצת שקמה, הבטיח ראש העיר, מר משה פדלון, מול מאות תושבים, לשמור על צביון השכונה ולעצור את קידום התכנית. ואכן, ביום 29.6.16 החליטה וועדת המשנה של הוועדה המקומית (ישיבה מס' 582) לגנוז את התכנית. הוחלט כדלקמן:

”החלטות:

ביטל הליך קידום התכנית המתארית.

יוזמות פרטניות להתחדשות עירונית בשכונה תיבחנה לגופו של ענין.”

- העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ועדת המשנה לתכנון ובניה הרצליה מיום 29.6.16 מצ”ב כנספח 2

15. **במסגרת הערוץ השני ובמקביל, בהסתר ובסתירה גמורה להבטחת ראש העיר, שונה יעוד שכונת נווה עמל בתכנית הכוללת מאזור מגורים א' לאזור מגורים ב', היא סומנה בתשריט כמתחם להתחדשות עירונית וסומנה בנספח העיצוב העירוני כאזור חיפוש לבנייה לגובה עד 30 קומות. הוראות אלו, שהוטמעו בתכנית המופקדת, עומדות במוקד ההתנגדות.**

16. למרות שמדובר בתיקון משמעותי, שמשנה לחלוטין את פני התכנית ביחס לשכונת נווה עמל, השינוי נעשה ללא כל תשתית עובדתית, מבלי לבחון את משמעות השינוי על איכות החיים של תושבי השכונה, את התאמתו לעקרונות התכנון שהותוו לתכנית הכוללת, מבלי לבחון את היתכנות התכנון החדש. לא נבחנו כלל ההתאמות הנדרשות בעקבות השינוי מבחינת תשתיות תנועה ותחבורה, מבני ציבור, שטחים פתוחים ועוד.

17. התוצאה היא תכנון רשלני, שאינו בשל להפקדה, התפור לתוך תכנית הכוללת ביד גסה, כטלאי על טלאי. הוא סותר את רצון התושבים, מבטל, בלי לנמק מדוע, תובנות שהתגבשו ונבחנו במשך שנים, וכל זאת למרות שלא חל כל שינוי בנסיבות.

18. במהלך הדיון על הר/2029 בוועדה המחוזית, ביום 1.8.2011 אמרה יעל גרמן, כשנדרשה לשינויים קטנים למדי בתכנית כדלקמן:

”התכנית הזאת כבר מאזנת. אני לא רוצה היום להפר את האיזון, כי אני הצגתי את זה לתושבים, וקיבלתי את הסכמתם. כל דבר שאני היום משנה, אני צריכה לחזור לתושבים.”

19. ברי, ששינוי דרמטי שהופך שכונה מאזור מגורים א' לב' מחייב חזרה אל התושבים. לא כך נעשה.

ג. בכל הנוגע לנווה עמל, התכנית אינה בשלה להפקדה

20. בתכנית המקורית שהוכנה על ידי הוועדה המקומית, והוגשה לוועדה המחוזית (להלן: **”התכנית המקורית”**), נווה עמל (מתחם 133), מסומנת כאזור מגורים 1 (הגדרה ששונתה בנוסח המופקד לאזור מגורים א'), שמוגדר כבנייה צמודת קרקע, ובהתאמה בנספח העיצוב העירוני, המתחם סומן כאזור לשמירה על הבניה הקיימת¹.

21. ייעוד המגורים הנוסף שהתכנית מגדירה, אזור מגורים ב', מתייחס לבנייה רוויה.

¹ במצגת שהוצגה למליאת הוועדה המקומית/ מועצת עיריית הרצליה ביולי 2014, הוצגה מפת מתחמים להתחדשות עירונית, כשבשקף שכותרתו **”הרצליה-עתידי”** נווה עמל מסומנת כמתחם המתכוון לשמור על אופי הבנייה הקיימת ולא בין המתחמים שסומנו להתחדשות עירונית

22. בעקבות החלטת הוועדה המחוזית להפוך את נווה עמל למתחם התחדשות עירונית, שונה ייעוד השכונה לאזור מגורים ב' והמתחם סומן בתשריט כ"אזור להתחדשות עירונית". ההוראות המתייחסות לאזור התחדשות עירונית קובעות כי למתחם תוכן תכנית מפורטת להתחדשות עירונית, הכוללת בין השאר הריסה ובניה מחדש, כשמספר הקומות במתחם לא יעלה על 25 (סעיף 5.1.4).

23. נספח העיצוב העירוני לא מסתפק ב- 25 קומות, ומסמן את נווה עמל כאזור חיפוש לבניה עד 30 קומות.

24. **מדובר על ציפוף קיצוני - הפיכת שכונה משכונה צמודת קרקע, המתוכננת לשמור על אופייה, לשכונה של מגדלים בני 30 קומות.**

25. לשם השוואה, שכונות אחרות בעיר שסומנו כמתחמי התחדשות עירונית, כמו מרכז העיר, יד התשעה, נחלת עדה, נווה ישראל או גורדון, מסומנים ככולם כמתחמים שהבניה בהם מוגבלת לגובה של עד 8 קומות.

26. למעשה, נווה עמל, היא השכונה הקיימת היחידה בעיר המסומנת כאזור חיפוש למבנים בני 30 קומות, בעוד, שאר המתחמים המסומנים כך הם בייעוד **אזור מגורים ב' (מתחם בניה חדש)**, דהיינו, שכונות חדשות שיש לתכנן אותם מאפס: השכונה החדשה המתוכננת באפולוניה (מתחם 102), השכונה החדשה בדרום מערב הרצליה (מתחם 110), מתחם תע"ש הרצליה (מתחם 134) והשטחים לפיתוח ליד גן רש"ל ונחלת עדה (מתחם 123 ב).

27. משמעות הסימון בנספח העיצוב העירוני היא הפיכת שכונה חיה ונושמת, שרובה בתים צמודי קרקע, לאזור המגורים הצפוף ביותר בהרצליה (רק אזורי התעסוקה ומרכז התחבורה מסומנים לצפיפות גבוהה יותר, של מבנים גבוהים מ- 30 קומות).

28. שינוי תכנוני דרסטי כל כך, מחייב, לכל הפחות, בחינת היתכנות. הגידול המשמעותי הצפוי בגודל האוכלוסייה, מחייב בחינה של הצרכים החדשים בתחום תשתיות תחבורה, שטחי ציבור, שטחים פתוחים, ייעור עירוני ועוד. השינוי הצפוי בגודל האוכלוסייה והרכבה, דורש, לכל הפחות, בחינה של השפעתו על המרקם החברתי של השכונה, על עומסי התנועה, על מיקרו האקלים ועוד.

29. החובה לבחון צרכים אלו במסגרת מימוש מדיניות של התחדשות עירונית נקבעה על ידי כבוד השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן בעת"מ 50776-04-15 **לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתו"ב מחוז תל אביב** (21.10.15):

"כשעוסקים בהתחדשות עירונית וציפוף, יש לעמוד גם על ההיבטים הכוללים לחיים בעיר. לאור העובדה שרוב אוכלוסית העולם, כמו גם רוב אוכלוסית ישראל, חיה כיום בערים, ולאור הצפי כי מגמה זו תמשך ותתגבר, יש לערים בכלל, ולערים מרכזיות כמו תל אביב בפרט, תפקיד מרכזי בפתרון בעיות גלובליות במישור המקומי. כך, במקביל למגמות ההתחדשות העירונית והציפוף, רואים במקביל מגמה לפיה בתכנון ערים נלקחות בחשבון בעיות כמו עוני, אי-שוויון חברתי וכלכלי, הצורך בקיימות ובאיכות סביבה, התחשבות במיעוטים ובגיל התושבים וכיו"ב."

30. עיריית הרצליה והוועדה המקומית אף מודעים לצורך לבחון שיקולים מגוונים בעת החלטה על התחדשות עירונית, ובהתאם, משהוחלט לחדש את מרכז העיר הרצליה, הוקם צוות

עבודה גדול, שכלל אדריכלים ומתכננים, יועצי תנועה ויועצי פרוגרמה לצד נציגים מהמחלקות הרלוונטיות בעירייה (מאגף ההנדסה, המחלקה לפיתוח סביבתי ואגף התנועה) להכנת תכנית אסטרטגית. נקבע לויז' של 6 חודשים לתהליך העבודה, מתוכם 3 חודשים לאפיון המתחם בראייה כוללת, לרבות אפיון חברתי כלכלי של המתחם, ניתוח היקף שטחי הציבור, מוסדות חינוך והתחבורה העירונית, למעלה מחודש לגיבוש מדיניות, לרבות הגדרת תפישה מנחה, עקרונות תכנון ומודלים להתחדשות ולאחר מכן גיבוש המלצות.

31. אלא, שדבר מכל אלה לא נעשה בנווה עמל. ההחלטה על השינוי הלא יאומן, משכונת צמודי קרקע למגדלים בני 30 קומות, נעשה ללא כל עבודה תכנונית סדורה ובאופן רשלני.

32. לא נבחנו היבטי התנועה, שכן נספח התנועה והתחבורה של התכנית לא עודכן בעקבות הציפוף המסיבי המתוכנן בשכונה, שיוביל בהכרח לגידול אדיר בעומס התנועה. לא נבחנה השאלה בכמה יש להגדיל את השטח המוקצה למוסדות ומבני ציבור (התכנית כלל לא מוסיפה בשכונה שטח נוסף למבני ציבור), שטחי מסחר ושצ"פים. לא הוכן מסמך חברתי כדי לבחון את השפעת השינוי באופי השכונה על תושביה הנוכחיים ולא הוכן מסמך סביבתי לבחינת השפעות המגדלים על מיקרו האקלים בשכונה (רוחות, הצללות וכו') ועל הייעור העירוני בשכונה.

33. השינויים בתכנון נווה עמל "נתפרו" לתוך התכנית, ביד גסה ובלי ראייה כוללת ולכן, בפועל, התכנית אינה בשלה להפקדה ונדרשת עבודת הכנה מסיבית קודם שניתן יהיה להתייחס לשינויים המתוכננים לגופו של עניין.

34. הרשלנות בתכנון השכונה ניכרת גם בהוראות הסותרות המתייחסות אליה במסמכי התכנית השונים.

35. כך לדוגמה, על פי נספח העיצוב העירוני כל השכונה מסומנת כאזור חיפוש לבנייה לגובה, בעוד על פי סעיף 4.2.2 (ד) אזור החיפוש לבנייה לגובה מוגבל לשטח שלאורך דרך ירושלים. על פי נספח העיצוב העירוני, תותר בכל השכונה בנייה בגובה 30 קומות אך על פי סעיף 5.1.4 הגובה המרבי הוא 25 קומות, מה גם שסימון גורף זה, על כל שטח השכונה, נמצא באי התאמה לנתון הכמותי, של תוספת 1,090 יח"ד. על פי סעיף 4.2 ייעוד המתחם הוא כאזור מגורים ב', לפי סעיף 5.2 השכונה היא אזור מגורים א' ולפי סעיף 4.11 היא בכלל שטח ציבורי פתוח.

36. לפיכך, התנגדות זו מוגשת, תוך בקשה לשמירה על זכות המתנגדים להוסיף חוות דעת מומחים ככל שתתבהר בהמשך תמונת התכנון האמיתית של השכונה.

37. התכנית אינה בשלה להפקדה, כיוון שכלל שהמתכננים החליטו להתעלם מכך שמדובר בשכונה קיימת וסברו שאפשר למחוק אותה מהמפה ולתכנן אותה מחדש, כשטח ריק – היה עליהם לבצע עבודת תכנון מסודרת ולא לשרבט הוראות ספורדיות בתכנית הכוללת.

38. לפיכך, בהחלטה על ההפקדה נפל פגם מהותי, שראשיתו בהחלטה לא מנומקת של הוועדה המחוזית הנכבדה לשנות את ייעוד השכונה מאזור מגורים א לאזור מגורים ב והמשכו באישור ההפקדה בלי לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים, בלי שתהיה לפני תשתית עובדתית ראויה ומבלי שנעשה איזון ראוי בין האינטרסים השונים.

39. להלן, נתייחס ביתר פירוט לכשלים שבגינם ההחלטה על הפקדת התכנית פגומה.

ג.1 שינוי סטטוס נווה עמל למתחם התחדשות עירונית חייב עדכון נספח תחבורה

40. הכבישים בשכונה מתחלקים לכבישים דו נתיביים או חד נתיביים, ובצדס חניות. כבר היום, כשהשכונה היא שכונת מגורים עם בניה צמודת קרקע וצפיפות נמוכה, מערכת הכבישים אינה עומדת בנפח התנועה והתושבים סובלים מעומס כבד, בעיקר בשעות העומס. הצפיפות התחבורתית מורגשת בכל רחבי השכונה ומתבטאת בחוסר מקומות חניה, חניה על מדרכות והפרעה לתנועת הולכי הרגל. ברחובות הדו-סטריים מורגשת הפרעה בתנועה כאשר מכוניות עוברות במקביל, וכשבנתיב המקביל נוסעים רכבים גדולים, כגון אוטובוסים ומשאיות, יש הכרח לסטות מהנתיב.

41. התכנית המוצעת מוסיפה ברחבי השכונה 1,090 יח"ד (בנוסף ל- 980 יח"ד שאושרו במסגרת תכנית הר/2029 בשנת 2015 ועדיין לא מומשו). המשמעות היא שכל תוספת של מבנה רב קומות תחייב מתן פתרון תחבורתי, אלא שהתכנית כלל אינה מתייחסת לנושא.

42. לפי המסמך "הנחיות לתכנון רחובות בערים", שפרסם משרד הבינוי והשיכון (דצמבר 2009), רחובות מקומיים ורחובות מאספים, באזורי בניה רוויה, מוגדרים כרחובות ברוח מינימלי של 24 מטר. ("הנחיות לתכנון רחובות בערים - מרחב הרחוב", משרד הבינוי והשיכון ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (2009), פרק 5 – תבנית הרחוב – ניתן להוריד את המסמך בכתובת -

43. [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/tichnun/hanhayot_umadrichi_\(m/merchav_harechov.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/tichnun/hanhayot_umadrichi_(m/merchav_harechov.pdf)

44. נספח התנועה של התכנית מגדיר בשכונת נווה עמל שני רחובות מאספים ראשיים, הרחובות כצנלסון וי.ל. פרץ, ושני רחובות מקומיים, רחוב צה"ל ורחוב יצחק שדה. שאר הרחובות בשכונה נשארים ללא שינוי. כיום אף אחד מהרחובות המאספים ראשיים והמקומיים אינו עומד בדרישות ההנחיות: רחוב הדרך לאורך רובו של רחוב כצנלסון ולאורך רחוב י.ל. פרץ הוא 15 מ', ורחוב הדרך ברחובות יצחק שדה וצה"ל הוא 20 מ'.

45. כדי לעמוד בדרישות ההנחיות, תידרש הפקעת שטחים מהמגרשים הנמצאים בשולי הדרך: הפקעה של 4.5 מטר מכל מגרש לצד הרחוב. אלא שקו הבניין ברחובות אלו, שהוא 5 מטר, אינו מאפשר הפקעה מבלי להסב נזק כבד לתושבים המתגוררים בצדי רחובות אלו.

46. בנוסף, למרות, שלאור רוחב הדרך הדרוש, הקמת מגדלים של 12 קומות ומעלה אפשרית רק לצד 4 רחובות אלו, נספח העיצוב העירוני מסמן כאזור לחיפוש מגדלים עד 30 קומות את כל שטח השכונה.

ג.2 שינוי סטטוס נווה עמל חייב פרוגרמה לצרכי ציבור

47. התכנית המופקדת מוסיפה שטחים למגורים, מסחר ומשרדים בשטח של 195,000 מ"ר. אין כל התייחסות לתוספת שטחים ציבוריים לגינות ומבני ציבור. לא יעלה על הדעת שתכנית המוסיפה כמות כזו של שטח בנוי לא מקצה שטחים למבני ציבור ומסתמכת על המצב המאושר.

48. כבר כיום מורגש בשכונה חוסר בשטחים ירוקים ומבני ציבור. לדוגמה, כבר היום, בית ספר גורדון, שהוא בית הספר החילוני היחיד בשכונה, אינו מסוגל לספק את הדרישה ועובר כרגע, תהליך של הרחבה ותוספת כיתות. תוספת של 1,090 יח"ד על המאושר כיום תחייב הקמת בתי ספר וגנים נוספים, אך בתכנית אין לכך כל התייחסות.

49. ההתעלמות מהצורך בתוספת שטח למבני ציבור בולטת על רקע תכנית הר/2029, שלצד הוספת 980 יחדות דיור הוסיפה בהתאם גם שטחי ציבור. ברי, כי החסר בשטחי ציבור יובילו לפגיעה קשה בשירותי הציבור לתושב.

ג.3. שינוי סטטוס נווה עמל חייב הכנת תסקיר חברתי

50. סעיף 5.1.4 (ה) קובע חובה להכין למתחמי ההתחדשות העירונית, תכניות מפורטות, הכוללות הריסה ובניה, ולבחון במסגרתן את התאמת היקף הבניה, לרבות צפיפות ומספר קומות, למצב החברתי כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת במבנים הקיימים, לגיל המבנים ולאיכות הפיזית שלהם.

51. מכאן, שהתכנית מכירה בצורך לבחון אם השינויים המתוכננים תואמים את המצב החברתי כלכלי של האוכלוסייה בשכונה, כך שההתחדשות העירונית לא תוביל לפגיעה חברתית וכלכלית קשה באוכלוסייה הקיימת.

52. כשמדובר על שכונות שהשינוי המוצע בהן מתון, ניתן לדחות את בחינת ההשפעה החברתית והכלכלית לשלב הכנת התכנית המפורטת, בהנחה שבמסגרתה יהיה ניתן למתן השפעות שליליות. לא כך, כשקיים חשש לפגיעה חברתית וכלכלית משמעותית בעקבות שינוי דרסטי כל כך באופי השכונה, כמו בנווה עמל. במקרה כזה, ייתכן שתוצאת הבדיקה תצביע על כך שהשינוי ידחק מהשכונה את רגלי תושביה הנוכחיים ולכן צריך להימנע משינוי דרסטי באופייה. כשהשינוי באופי השכונה קיצוני – מתחייבת בדיקות היתכנות חברתית וכלכלית בשלב הכנת התכנית. אם כך במרכז העיר, שם נעשתה בדיקה ממין זה במסגרת סקירה אסטרטגית, כך בוודאי בשכונת בתים פרטיים כמו נווה עמל.

53. נציין, כי שמירה על המרקם החברתי של השכונה חשוב הן לאור חיי הקהילה התוססים שהתפתחו בה בעשורים האחרונים והן בגלל הייחוד שלה כשכונה הטרוגנית, המורכבת מאוכלוסייה דתית וחילונית הגרות זו לצד זו כבר שנים ומאוכלוסיות עם רמות סוציו-אקונומיות שונות. תוספת לא מבוקרת של אוכלוסייה עלולה לפגוע באיזון העדין בין האוכלוסיות השונות.

ג.4. שינוי סטטוס נווה עמל חייב הכנת מסמך סביבתי

54. התכנית מכירה בצורך בחוות דעת סביבתית באזורים המסומנים כאזור חיפוש לבניה לגובה, לעניין ההשפעות של רוח והצללה על בנייני מגורים סמוכים והפתרונות למזעור ההשפעות, אך דוחה את הדרישה לשלב הכנת התכנית המפורטות.

55. כשמדובר בבניית מגדלים בני 30 קומות ליד בתים צמודי קרקע ההשפעות צפויות להיות משמעותיות ביותר, וספק אם ניתן יהיה למזער אותן ולהבטיח לתושבים בבתיים הצמודים איכות חיים סבירה. משהיתכנות השינוי מוטלת בספק, לא ניתן לדחות את הכנת חוות הדעת לשלב התכנית המפורטת. העדרה הוא לפיכך פגם היורד לשורש התכנית.

56. כדי לסבר את האוזן, היקף הפגיעה של תוספת יח"ד במגדלים באורח חייהם של התושבים המתגוררים בבתיים פרטיים אדיר. מבנים גבוהים יגרמו לחסימת הרוחות ועלולים אף לשנות את זרימת האוויר בשכונה. הצללות על מבנים קיימים יפגעו באיכות חייהם של התושבים ואלו שימצאו את עצמם מוקפים בבניינים הגבוהים יאלצו לגור בבתיים חשוכים.

57. תושבי השכונה שבחרו להתגורר בה, בחרו בה גם בשל תחושת הפרטיות המתקיימת בשכונות צמודות קרקע. תחושת הפרטיות של התושבים תיפגע כתוצאה ממבנים גבוהים בקרבתם, בהם כל דייר יוכל להציץ למרחבם הפרטי של בעלי הבתים הפרטיים.

58. בשל גודלה הפיזי של השכונה, רוב הילדים מתנהלים ברחבי השכונה באופן רגלי או באופניים ונהנים מביטחון אישי גבוה יחסית. ציפוף השכונה באופן המוצע, שיגרור הרחבת כבישים וגידול כמות כלי הרכב הנוסעים ברחובותיה, יביא לירידה חדה בתחושת הביטחון ויאלץ את תושבי השכונה להסיע את ילדיהם לבתי הספר ולחבריהם המתגוררים בחלקי השכונה החדשים. ציפוף השכונה יביא להגדלת הרעש וזיהום האוויר בשכונה וישנה כליל את אופייה הפסטורלי.

59. זיהום האוויר צפוי גם הוא לגדול, בעקבות תוספת כלי רכב רבים. כך גם תיווצר לרחובות חזית מבולגנת ולא אחידה, שכן אם כיום, בתכנון בית חדש בהרצליה המתכננים נדרשים לתאם את החזיתות כדי ליצור אחדות תכנונית, דרישה זו, יצירת חזית רחוב מתואמת של בניינים בני 30 קומות לצד בתים פרטיים, כלל אינה ברת ביצוע כלל.

60. תוצאה צפויה נוספת של בנייה של רבי הקומות היא צמצום משמעותי של התכסית הירוקה בשכונה, שחלק גדול ממנה מהווים העצים שבגינות הפרטיות. עצים אלו ייעלמו מהנוף, וסביר שהבנייה תפגע גם בעצים בשטחים הציבוריים הגובלים ובגינות הגובלות, ששורשיהם יקוצצו במהלך הבניה. עצים אחרים צפויים להתנוון ואף למות בתוך שנים ספורות, כתוצאה מההצללה שייצרו הבניינים הגבוהים, מצמצום חשיפתם לשמש (לקיום העצים נדרש מינימום של לפחות 6 שעות חשיפה ביממה בממוצע), ומפגיעת שובלי רוחות חזקות שעלולות להיווצר לרגלי מבנים גבוהים.

61. גם חידוש הצמחייה ייתקל בקשיים רבים, שכן סביר להניח שבניינים בני 30-12 קומות, שבעקבות הקושי לאחד חלקות, ייבנו על מגרשים בגודל מינימלי של 2.5-2 דונם, יחייבו בניית מגרשי חניה עד קו המגרש. ככל שלא תובטח דרישה לפתרונות שיאפשרו חידוש של הצמחייה (למשל, חיוב באדניות עמוקות, צמצום השטח הבנוי בתת הקרקע וכו'), השכונה צפויה להפוך משכונה ירוקה לשכונת בטון.

62. התוצאה של צמצום התכסית הירוקה של השכונה תהיה הפחתת אפקט הקירור של העצים במרחב ותפגע בתנאי הנוחות בימים חמים.

ג.5 שינוי סטטוס נווה עמל מחייב בסקר זיהומי קרקע

63. נווה עמל ממוקמת בצמוד לגדר התע"ש. היקף זיהום הקרקע על ידי שורה ארוכה של חומרים מסוכנים, במתחם תעש עדיין לא ידוע, בהעדר סקרי קרקע שיאתרו וימפו באופן אמין, מדויק ומפורט את כל המזהמים, יעריכו את הסיכונים ויקבעו אסטרטגיה לטיפול ושיקום הקרקע. אך ידוע היטב שמדובר בזיהום חמור ובהיקפים שטרם נודעו בארץ. כך לדוגמה בדו"ח מסכם על זיהום מי תהום והתוודח הלא רווי באזור רמת השרון שהוכן על ידי רשות המים בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון והאוניברסיטה העברית בירושלים, אשר במסגרתו נעשו גם סקרי קרקע נכתב כך:

"ממצאי העבודה מעידים על זיהום חמור של מי התהום, בהיקפים גדולים שטרם נודעו בארץ ובמגוון רחב של מזהמים קשים, שחלקם התגלה לראשונה במי התהום בישראל, כגון: פרכלורטל המשמש כדלק ותוצרי הפרוק שלהם,

ומגוון רחב של מרכיבים אורגניים חצי - HMX ו - RDX , TNT טילים ,
חומרי נפץ כנדיפים".

(ניתן להוריד את הדו"ח בכתובת

<http://www.water.gov.il/Hebrew/ProfessionalInfoAndData/Water-Quality/DocLib6/ramat-hasharon-part1.pdf>

64. מבלי להעמיק בנושא זיהום קרקעות התע"ש, שנידון בהליכים אחרים, נציין את הברור מאליו, כי במצב זה עלולה להתרחש זליגה של הזיהומים מן המתחם לקרקעות ובארות מים בסביבה (כך לדוגמה, ניתן לראות במפה שבמעמ' 60 לדו"ח לעיל, שפרכלורט, שהוא חומר רעיל במיוחד המשמש כדלק טילים נמצא בקידוחים מחוץ למתחם התע"ש ואף באזור המרכז הבינתחומי בהרצליה). זליגה של הזיהום עשויה, משמעותה נזקים בשכונת נווה עמל, הצמודה למתחם התע"ש.

65. בתוך שכונת נווה עמל, נדגיש, לא נעשו כל סקרי קרקע, גם לא במסגרת הכנת תכנית המתאר הכוללת. הבדיקות היחידות שבוצעו על ידי עיריית הרצליה היו, למיטב הידיעה, בשלהי שנת 2011, בגבול שכונת נווה עמל ומתחם התע"ש.

66. לפיכך, יש הכרח להתנות בנייה לגובה בשכונה בביצוע סקר קרקע וטיפול במזהמים.

ד. יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שההחלטה התקבלה ללא דיון וללא הנמקה

67. מושכלות ראשוניים, כי על רשות מנהלית לנמק החלטותיה. ככל שההחלטה בעלת השפעה גדולה יותר, כך תחול חובת ההנמקה ביתר שאת. אי מתן הנמקה כאמור משמעו הפרת חובת ההנמקה הסטטוטורית והעברת נטל ההוכחה לכתפי הרשות (ראו עת"מ (חיי) 27118-01-16 מועצה אזורית זבולון נ' הוועדה לדיור לאומי, מחוז חיפה (15.6.2016) פסקאות 50 ואילך).

68. חובה זו, בנסיבות העניין, היא חובה מוגברת משני טעמים. ראשית, נוכח השינוי החד מעמדת הוועדה המחוזית עצמה במסגרת אישור התוכנית המופקדת לפני שנתיים בלבד. שנית, נוכח היחס השונה וחסר ההסבר לשכונות בעלות מאפיינים דומים בשטח התוכנית, בהם נותר האופי הנמוך של השכונה על כנו בתוכנית.

69. בהקשר זה, כי בהתאם להלכה הפסוקה, מקום בו עסקינן בטענת אפליה של בעל מקרקעין, חלה חובה על הגוף התכנוני ליתן הנמקה מפורטת, המסבירה בדיוק מהם השיקולים התכנוניים בגינם מקבל בעל מקרקעין אחד יחס שונה מבעל מקרקעין אחר (ראו לדוגמא: עע"מ 7245/11 ג'בארין נ' יושב ראש הוועדה המחוזית חיפה (30.12.2012) פסקאות 19-20 לפסק דינה של הנשיאה (דהיום) נאור).

70. במקרה הנוכחי, ההחלטה על שינוי יעוד התוכנית התקבלה ללא כל דיון, וודאי שללא כל הנמקה, במסגרת הבחינה הכללית של הוועדה המחוזית את התוכנית כמכלול בשלב אישור התוכנית להפקדה.

71. אמנם, אכן, שלב ההפקדה אינו סוף פסוק, והוועדה המחוזית יכולה להפעיל שיקול דעת חדש לאחר הדיון בהתנגדויות. דא עקא, שאין מדובר בהפעלת שיקול דעת שיכול לתקן את הליקויים בשלב התכנון. כפי שפורט לעיל, בשלב התכנון לרוב מעוצבים העקרונות של

התוכנית ולמעט במקרים חריגים שבחריגים, לא משנה הועדה עקרונית אלו בשלב האישור. משמע, העדרו של דיון ייעודי ומנומק בשאלת שינוי יעוד השכונה הוא פגם מנהלי מהמעלה הראשונה, המצדיק קיום דיון מחודש בעניין זה טרם העברת התוכנית להתנגדויות וטרם בירורן.

ה. השינוי המוחלט באופי השכונה מנוגד לרצון התושבים

72. עקרון יסוד בהליכי תכנון ובניה הוא עקרון שיתוף הציבור. תנאי לקיומו של שימוע ציבורי ראוי הוא שלציבור יימסר המידע הרלבנטי, וכי הוא יוכל להגיב למידע זה.

73. בתחום התכנון והבניה, מעוגנת בדין חובה של שיתוף ציבור בשלב האישור של התוכנית, במסגרת האפשרות להגיש התנגדויות לתוכנית מופקדת טרם פרסומה למתן תוקף.

74. יחד עם זאת, במרוצת השנים התפתחה ההבנה כי הגבלת המעורבות הציבורית לשלב האישור של התוכנית אין בה די בתוכנית שלהן השלכות רחב משמעותיות, ובראשן – תכניות כוללניות לשוב, כזו הנדונה במקרה הנוכחי. זאת, שכן הליך התכנון עצמו דורש אלפי שעות עבודה, ומורכב מאיזונים רבים בין שיקולים מקצועיים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים, שלא ניתן לבודד אותם ולבחון אותם בנפרד בשלב האישור התוכנית.

75. משכך, בכל הנוגע לתכניות שטווח השפעתן אינו נקודתי, נקבע כי עקרון שיתוף הציבור מחייב קיומו של הליך שיתוף ציבור אפקטיבי כבר בשלב התכנון.

76. כך, נפסק כי:

”המגמה בארץ ובעולם כיום היא לשתף את הציבור בהליכי תכנון. מגמה זו של שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובניה היא מגמה ברוכה וחשובה בה התושבים שותפים להחלטות בדבר המרחב בו הם חיים” (עת”מ (ת”א) 50776-04-15 לזובסקי נ’ ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב (21.10.2015) וראו גם עת”מ (ת”א) 34039-05-13 עמותת “התנועה הירוקה” נ’ אתרים בחוף תל-אביב (17.11.2014)).

77. קשה לדמיין מקרה מובהק יותר מהמקרה הנוכחי בו יש חשיבות ראשונה במעלה לשיתוף הציבור. מדובר בתוכנית כוללנית, שתשפיע על כל תושבי העיר, ושבמסגרתה מבוקש שינוי קיצוני ודרמטי של אופי השכונה כולה.

78. זאת ועוד, אין מדובר במקרה בו לא ידועה דעתם של תושבי השכונה. זאת, שכן תושבי השכונה גילו דעתם בצורה מפורשת להתנגדותם למתווה של הפיכת השכונה לשכונת מגדלים, מכל הטעמים המפורטים גם בהתנגדות זו, במסגרת בחינתה של התוכנית המפורטת, ועמדתם זו התקבלה על ידי הועדה המקומית.

79. גם מאות תושבי ותושבות השכונה שחתמו על יפויי כוח להגשת התנגדות זו, ועמדתה החד משמעית והנחרצת של הרשות המקומית, מעידים על העמדה הברורה של תושבי נווה עמל נגד הפיכתה של השכונה לשכונת מגדלים.

80. בתמצית, אם כן, לגישת המתנגדים חלה במקרה זה חובה לקיים הליך של שיתוף ציבור טרם השלמת השלב התכנוני של התוכנית, ובפרט – חלה חובה זו נוכח העובדה שבהליך שיתוף הציבור שהתקיים זה מקרוב גילה הציבור עמדה ברורה וחד משמעית נגד הפיכתה של השכונה לשכונת מגדלים.

ו. יש לבטל את ההחלטה על סימון השכונה כאזור להתחדשות עירונית מהטעם שיש בה אפליה בין תושבי שכונת נווה עמל לתושבי שכונות דומות בהרצליה בהן אוכלוסיה מבוססת יותר

81. מסמך עיקרי מדיניות התכנון העירונית מפרט את חלוקת העיר לטיפוסי בנייה וקובע, על בסיס ניתוח המארג הבנוי הקיים, את האזורים המיועדים לשמירה על תבנית הבניה הקיימת, לאור האיכויות הפיסיות (תבנית ואיכות הבניה בשכונה). אזורים אלו סומנו כאזור מגורים א' (הצבועים בתשריט בצהוב).
82. הנתון הבולט ביותר בתשריט הוא המתאם בין שכונות עם בנייה צמודת קרקע, שמיועדות לשמירה על תבנית הבנייה הקיימת לבין הרמה הסוציו-אקונומית של התושבים.
83. שכונות מגורים צמודות קרקע עם אוכלוסייה מבוססת מאוד ישמרו על צביון, לעומת שכונת נווה עמל, שגם היא צמודת קרקע, אבל אוכלוסייתה נחשבת חלשה יותר (מעמד בינוני) שהתכנית מציעה להתעלם מהמרקם הקיים בה ומרצון התושבים, להרוס את תבנית הבניה הקיימת ולהפוך אותה לשכונות מגדלים.
84. כך, השכונות צמודות הקרקע הרצליה פיתוח, הרצליה ב' גני הרצליה והרצליה הצעירה, האזורים צמודי הקרקע בהרצליה הירוקה ובגן רש"ל ונוף ים הוגדרו כאזורים לשמירה על תבנית הבניה הקיימת (סעיף 3.6.4 למסמך עיקרי התכנון) וסומנו בהתאם כאזור מגורים א' בתקנון ובתשריט, בעוד שנווה עמל סווגה במסמך עיקרי התכנון, באופן תמוה לכשעצמו, תחת שני טיפוסי בניה: כ"אזור לבניה עד 12 קומות" ו"כאזור חיפוש בניה עד 30 קומות – מתחמי הבנייה החדשים בשולי העיר".
85. אף בשכונות שאינן צמודות קרקע – "האזורים של הבנייה הותיקה", כמו נווה ישראל ויד התשעה, מוצעת התחדשות מתונה, בגובה מרבי של עד 8 קומות.
86. באזורים לבנייה עד 12 קומות, שחלקם הוגדרו גם כאזורי חיפוש לבניה לגובה, המסמך מציע להעניק זכויות בנייה גבוהות על מנת לעודד את הריסת המבנים הקיימים ובנייתם מחדש.
87. על פי המסמך, לצורך הגדרת אזורים אלו נעשתה הבחנה בין רחובות עם בנייה גבוהה ושטחים בהם ניתן לבנות בנייה כזו, לבין רחובות בהם קיימת בנייה נמוכה ומרקמית, שלא מתאימים לבנייה כזו. ואכן, רשימת השטחים שנקבעו לתבנית זו כוללת שטחים שהם אזורי תעסוקה, בהם קיימת בנייה גבוהה, כמו אזור התעסוקה המערבי הקיים ושטחים שאמורים להיבנות מחדש לאחר שיפוננו מהשימושים הקיימים כמו שטח שדה התעופה שיתפנה או מתחם תכנון 134 של תע"ש הרצליה.
88. החרג היחיד ברשימה, שכלול בה למרות שאינו מתאים לבנייה כזו, כיוון שקיימת בו בנייה נמוכה ומרקמית, היא שכונת נווה עמל.
89. לגבי אזור החיפוש למגדלים של 30 קומות, נכתב במסמך עיקרי התכנון כך:
- "האזורים שנקבעו כי תבנית הבנייה בהם היא 12 קומות עם חיפוש לבנייה לגובה עד 30 קומות הם השטחים הפנויים בשולי העיר שמרביתם נמצאים בהליכי תכנון (במסגרת תכניות מפורטות). על מנת שלא לכבול את ידי המתכננים המכינים את התכניות המפורטות תכנית המתאר משאירה גמישות מירבית בכפוף לשמירת עקרונות תכנית המתאר בבניית השלד האורבני הראשי של העיר".**

90. בהתאם, כלולים באזור זה שטחים כמו אפולוניה, שדה התעופה של הרצליה ואזור תע"ש הרצליה ולצידם – חריג אחד שכונת נווה עמל, וזאת "כדי לעודד קידום תכניות מפורטות להתחדשות עירונית".

- העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח מס' 2 - תכנית מתאר מקומית

כוללנית הרצליה 2030 - עיקרי מדיניות תכנון (2016) מצ"ב **כנספח 3**

91. גמישות מירבית אולי סבירה בשכונה חדשה, אך גמישות חריגה כזו ביחס לשכונה קיימת ונושמת, שמשמעותה התעלמות מוחלטת מהמצב הקיים, כדי ליצור בשולי העיר רצף של מגדלים בין שטח תע"ש הרצליה ונווה עמל, חורגת לחלוטין ממתחם הסבירות. תקנון התכנית ומסמך עיקרי התכנון לא מספקים כל הסבר ליחס חריג ומפלה זה.

92. רמז לנימוק העומד מאחורי ההחלטה להפלות את תושבי נווה עמל באמצעות התערבות תכנונית נמצא בפרק מסמך עיקרי מדיניות התכנון, העוסק בהרכב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה וקובע כי כאתגר תכנוני את השמירה על מיצוב העיר כמקום מגורים של אוכלוסייה מבוססת וצעירה יחסית, באמצעים תכנוניים שיצמצמו "זליגה של אוכלוסייה "חזקה" אל מחוץ לעיר". האמצעים הם שמירת אופי השכונות המבוססות הוותיקות, הבנויות בצפיפות נמוכה, בנייה לאוכלוסייה מבוססת בחלק מהשכונות החדשות והתערבות תכנונית במה שהמסמך מגדיר כ"שיכוני עולים".

93. דהיינו, ההצדקה להתערבות תכנונית בוטה ואגרסיבית היא הגדרת שכונת נווה עמל, שכונת מעמד בינוני, כ"שיכון עולים" שאינו עונה על הפרופיל העירוני הרצוי למקבלי החלטות, של אוכלוסייה מבוססת.

94. חומרת הפגיעה גדולה במיוחד לאור העדר בדיקות היתכנות לשינוי אופי השכונה, מבחינת תשתיות התחבורה, מבני הציבור ותשתיות אחרות האמורות לשרת את השכונה שאופייה אמור להשתנות, הכל כפי שפורט לעיל.

95. חומרת הפגיעה גדולה עוד יותר לאור העובדה שמקבלי החלטות פועלים במודע בניגוד לרצון התושבים, שהובהר במהלך שיתוף הציבור בהכנת תכנית הר/2029 ובהתנגדות הנחרצת שהובילה לביטול קידום תכנית המגדלים המפורטת שניסו לקדם בשכונה בשנת 2016 ובניגוד להבטחות מפורשות שניתנו להם על ידי ראש העיר.

96. בהקשר זה, נזכיר כי על הועדה לעמוד הן בחובת השוויון החוקתית, הן בחובת השוויון המנהלית.

97. כך, ציין כב' השופט עמית כי:

"החובה המנהלית לנהוג בשוויון רחבה מההגנה על הזכות החוקתית לשוויון, במובן זה שהיא כוללת מצבים בהם ההפליה לא פוגעת בזכות החוקתית לשוויון, לא נובעת מטעמים פסולים והיא אף אקראית או מקרית (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 678-680, ועיינו: אריאל בנדור "שוויון ושיקול דעת שלטוני – על שוויון חוקתי ושוויון מנהלי" ספר שמגר – מאמרים א' 287 (2003)). כך, אקט מינהלי שיש לו השפעה על הפעילות הכלכלית-עסקית ועל התחרות בין עוסקים שונים, יכול להיחשב כבלתי שוויוני, למרות שאינו מעלה כל שאלה בעלת היבט חוקתי. הנטייה של בית המשפט להתערב בהחלטה המנהלית במסגרת הפעלת ביקורת שיפוטית, נגזרת מעוצמת הפגיעה בשוויון, שאין דין פגיעה קלה או לא מהותית כדין פגיעה קשה, וככל שהאינטרס או הזכות הנפגעים הם חשובים יותר כך תגבר נטיית בית

המשפט להתערב בהחלטה המנהלית" (עע"ם 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד סד(2) 1 (2010)).

98. החלטת הועדה דהיום, מעוררת חשש של ממש לפגיעה בשני המישורים של השוויון.
99. **במישור החוקתי**, מתעורר חשש ממשי כי התכלית שביסוד האבחנה בין שכונת נווה עמל לשכונות אחרות בהן בתים צמודי קרקע הוא הרצון לדחוק אוכלוסיות מוחלשות אל מחוץ לשטח העיר ובמקביל למשוך אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר לתוך העיר.
100. **במישור המנהלי**, החלטת הועדה נעדרת הסבר לגיטימי מדוע הוחלט לנהוג באופן שונה בשכונות בעלות מאפיינים דומים.
101. **לסיכום נושא זה**, ההתעלמות מהמרקם הקיים של השכונה, כמו גם מרצון התושבים, כיוון שמדובר בשכונה הנחשבת לחלשה יותר, וההחלטה כי תושבים ממעמד כלכלי גבוה זכאים לשמור על אורח חייהם, בשכונה של בתים צמודי קרקע, בעוד שזכותם של תושבים מהמעמד הבינוני לשמר את מרקם שכונתם ואת חיי הקהילה שפיתחו בעמל רב נשללת, כנראה, בצפייה שחולשת התושבים תימנע התנגדות לפגיעה הבוטה באיכות חייהם, היא אפליה תכנונית בוטה על רקע כלכלי, ודי בכך כדי לחייב תכנון מחדש של שכונת נווה עמל.
102. עוצמת האפליה בולטת על רקע מדיניות ראשת העיר הקודמת, ח"כ יעל גרמן שפירטה את מדיניות העירייה אז בעת הדיון בוועדה המחוזית בתכנית הר/2029, שלדידה השכונה היא דוגמה לכך שאפשר **"לקחת ולטפל בשכונה שהיא מצוקה, ולהפוך אותה לשכונה מבוססת, טובה וראויה למגורים, שאנשים שנמצאים בה היום גאים"**.

ו. התוכנית בכל הנוגע לנווה עמל חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות

103. כפי שפורט, כיום רב הנסתר על הגלוי, משלא הוכנו כלל הנספחים והמסמכים הדרושים לשם בחינת ההחלטה על ציפוף שכונת נווה עמל. משכך, לאחר שיתאספו מלוא המסמכים הדרושים, שומרים לעצמם תושבי השכונה את הזכות לתקן את התנגדותם בהתאם.
104. יחד עם זאת, כבר בשלב זה נבקש להצביע על שני היבטים של התוכנית מהם נובעת המסקנה כי ככל שתאושר התוכנית במתכונתה דהיום, תהיה ההחלטה החלטה החורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.

1.1. התוכנית אינה מבוססת על כל סטנדרט לציפוף שכונות, וחורגת בצורה

קיצונית מהסטנדרט המקובל בתחום

105. עקרון יסוד בהליך המנהלי הוא כי על הרשות לקבוע לעצמה נורמות אחידות לקבלת החלטה, בדמות הנחיות פנימיות ונהלים (דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי**, עמ' 250-227 (2013); בג"ץ 302/72 **חילו נ' ממשלת ישראל**, פ"ד כז(2) 169 (1973)). נורמות אלו הכרחיות על מנת להבטיח כי כלל הציבור יזכה ליחס זהה בנסיבות זהות, על מנת למנוע שרירות של החלטת המנהל, ועל מנת לאפשר לציבור לבחון את החלטת המנהל.
106. קבלת החלטות ללא קריטריונים ברורים ושוויונים מעוררת חשש לשרירות ואף לאפליה, ומטילה על הרשות חובה מוגברת להנמקת החלטתה (ראו לדוגמא: בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (22.5.2012)).

107. יפים לעניין זה דברי היועץ המשפטי לממשלה בהנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.0002 בציינו בפרק 3.4 הנושא את הכותרת "יתרונות ההנחיות מבחינת האזרח":
- "ההנחיות מאפשרות לאזרח לדעת מראש, במידה רבה של סבירות, מה ההחלטה הצפויה של הרשות המנהלית על יסוד נתונים מסויימים, ובהתאם לכך אף לתכנן את צעדיו. מבחינה זאת, ההנחיות ממלאות תפקיד דומה לתפקידו של החוק. כלומר, מתן ידיעה מוקדמת על התוצאות המשפטיות של התנהגות מסוימת".
108. בדומה, מקום בו קבעה הרשות נהלי עבודה והנחיות פנימיות, רשאית היא לסטות מהם בנסיבות המתאימות, אך עליה הנטל לנמק את הטעמים לסטייה מההנחיות הפנימיות (בג"ץ 6867/96 המועצה המקומית כפר כנא נ' שר הפנים, פ"ד נב(3) 111, פסקה 2 (1998)). במקרים המתאימים, המשמעות הדיונית של סטייה מהנחיות מנהליות תהיה היפוך נטל הראיה, ועל הרשות להראות שטעמיה לכך היו סבירים (ראו בג"ץ 143/64 אדטו נ' עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51 (1964)).
109. בתחום התכנון, מוסדרים רבים מהעקרונות התכנוניים במסגרת נהלים שונים, דוגמת "תדריך תכנון הקצאת קרקע לצרכי ציבור". לצד אלו, כלים מנחים נוספים לפעולת הרשות מצויים בספרות המקצועית, בהחלטות תכנוניות קודמות ובפסיקה.
110. למרבה הצער, למיטב ידיעת הח"מ לא גובשו ופורסמו הנחיות שעניינן ציפוף שכונות מגורים במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית, לרבות תכנון בר-קיימא, הבטחת שימור מרקם האוכלוסייה הקיים, הבטחת ההיתכנות היישומית של התוכנית, היחס לתשתיות הקיימות ומתן מענה לצורך בתשתיות חדשות במסגרת התוכנית וכדומה.
111. לא יכולה להיות מחלוקת, כי לשאלת ציפוף השכונות השלכות רוחביות רחבות ביותר, שכן תכניות אלו עתידות להשפיע על עשרות ומאות אלפי אנשים, הן אלו שמתגוררים כיום בשכונות המיועדות לציפוף, והן מי שעתידיים להיכנס ליחידות הדיור החדשות בשכונות אלו.
112. ברי, כי משאין בנמצא סטנדרט מקובל לציפוף שכונות, צריכה הועדה המחוזית לקבוע ראשית הסטנדרט הראוי, ולאחר מכן להחיל סטנדרט זה על נסיבות המקרה הקונקרטי.
113. בהקשר זה, העיון בספרות המקצועית הרלבנטית מלמד כי ציפוף בדרך של הגדלת אחוזי הבנייה במאות אחוזים והפיכת שכונת צמודי קרקע לשכונת מגדלים אינו ציפוף בר קיימא. כך, מציינת בהקשר זה האדריכלית ליאת איזקוב בן-שטרית כי:
- "בדיקה זו [של הפער בין הספרות המקצועית אודות ציפוף שכונות לבין הפרקטיקה של הערכת איכות של ציפוף – הח"מ] מצאה פער גדול בין הידע התיאורטי לבין אופן השימוש בו בפרקטיקה. בעוד שהספרות דנה בהרחבה במגוון מדדי צפיפות כמותיים ומצביעה על החשיבות של איכות הצפיפות לתכנון שכונות צפופות ולתפיסת הצפיפות של האנשים, בפרקטיקה, תוכניות לציפוף עירוני מקודמות ומאושרות על סמך מדד צפיפות כמותי אחד (צפיפות יח"ד נטו), וללא התייחסות מיוחדת לתפיסת הצפיפות או איכותה" (ליאת איזקוב בן-שטרית "מכוונים גבוה, בונים נמוך: כלי להערכת איכות הצפיפות בהדגמה על שכונת פלורנטיין" (2011) – ניתן להוריד את המחקר בכתובת http://urban-density.com/Info_1.html).
114. במסגרת מחקרה המקיף של איזקוב בן-שטרית, עומדת היא על שורה ארוכה של פרמטרים מקובלים במחקר, על יסודם יש לבחון את תכנון ציפוף השכונה, ואת איכות ציפוף השכונה.

115. ברי, כי הועדה הנכבדה אינה מחויבת דווקא לסטנדרט שנקבע על ידי איזקוב בן-שטרית, ובדומה אינה חייבת לאמץ מודל זה או אחרת לתכנון ציפוף שכונות ולהערכת ציפוף שכונות מאלו הקיימים בספרות המקצועית.
116. יחד עם זאת, הועדה חייבת לקבוע סטנדרט כלשהו, בעל פרמטרים ברורים, באמצעותו תפעיל את שיקול הדעת בנוגע להחלטה על ציפוף שכונות קיימות.
117. זאת ועוד. למעשה, העיון בתוכנית הכוללנית כמכלול, כמו גם בתוכנית הכוללניות האחרות המצויות כיום בפני הועדה, מעלה כי ביחס לחלק מהשכונות האחרות אכן קיימה הועדה תהליך סדור של הערכת הצרכים של השכונה הקיימת, הערכת היכולת של השכונה הקיימת להחיל גידול משמעותי בהיקף האוכלוסייה ולספק תשתיות ראויות, ורק על יסוד תשתית עובדתית מקיפה זו התקבלה ההחלטה האם לצופף את השכונה ועד לאיזו מידה.
118. דא עקא, שעבודת הועדה בהקשר זה נעשתה, עד כה, ככל שנעשתה, ביחס לכל שכונה בנפרד, מבלי לקבוע קריטריונים כלליים, שיאפשרו לבחון את אחדות מדיניות הציפוף ואת השוויון ביחסה של הועדה לשכונות השונות ולגבי נווה עמל, כאמור לעיל, עבודה כזו לא נעשתה כלל.

2.1. התכנית אינה ישימה

119. מישור שני המלמד על אי הסבירות הקיצונית של התוכנית הוא בכך שהתוכנית אינה ישימה מבחינה כלכלית, ומעוררת חשש ממשי להפיכת המקרקעין בשכונה לנדל"ן בלתי נזיל. **זאת, שכן החיוב בהיטל ההשבחה יעצור עסקאות מכירה ותוספת של יח"ד במגרשים. נסביר.**
120. תכנית כוללנית היא תכנית מתאר מקומית לכל דבר וענין (סעיף 62א(ג)), ומכאן, שעל פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, ניתן לחייב בגינה בהיטל השבחה.
121. סעיף 5.2 לתכנית קובע זכויות בניה מקסימליות למגרש למגורים מעל 12 קומות (500%) (על פי ההערה בסעיף, אזור החיפוש הוא עד 25 קומות וזאת לאורך דופן דרך ירושלים). נספח העיצוב העירוני מגדיר את כל שטח השכונה כאזור חיפוש לבניינים עד 30 קומות. כיוון שהנתון היחיד בתכנית הוא מקסימום הזכויות, ואין וודאות לגבי הזכויות שיינתנו בפועל, אין גם וודאות לגבי גובה השומה שתיעשה בגין התכנית (למעשה, היא תסתמך על ניחוש).
122. התוצאה היא, שלאור העלייה הדרסטית בשווי המקרקעין בשכונה עקב אישור התכנית, המעניקה זכויות בנייה מפליגות, ניתן יהיה להטיל על הנכס, למשל בעת מכירה, היטל השבחה גבוה במיוחד.
123. מצב זה בעייתי גם מבחינת הוועדה המקומית, שאם לא תשום את התכנית הכוללנית בזמן העברת הזכויות, היא עשויה להיות מושקת כשתנסה לשום את היטל ההשבחה לאחר אישור התכנית המפורטת, בטענה שההיטל היה צריך להיגבות על בסיס התכנית הכוללנית.
124. חוסר הוודאות, צפוי לגרום לדחיית עסקאות ולשיתוק בשוק הנדל"ן בשכונה, שכן מוכרים שידרשו לשלם היטל גבוה יהססו אם לבצע עסקאות/ יקפצו באופן דרסטי את המחירים.
125. בהמשך לאמור, העדר הנזילות שיגרם בשל היטל ההשבחה צפוי **לעודד ספקולציות יזמיות ויהרוס את המרקם הבנוי והמרקם החברתי בשכונה.**
126. מסמך עיקרי מדיניות התכנון קובע במוצהר, כי המטרה בהגדרת אזורים כאזורים לבנייה עד 12 קומות ויותר היא לעודד הריסת מבנים קיימים ובנייתם מחדש כרבי קומות באמצעות הענקת זכויות בניה גבוהות (סעי' 3.6.4 למסמך, עמ' 92 שם).

127. ההצעה להפוך את הבתים צמודי הקרקע בנווה עמל למגדלים של 12 – 30 קומות, כלומר להגדיל באופן קיצוני את צפיפות הנטו בשכונה באמצעות העתרת זכויות גורפת של 500% (למגורים מעל 12 קומות מוגדרים אחוזי בנייה הגבוהים ביותר בעיר, של 500%), תפגע במרקם ההומוגני הקיים של השכונה ובאיכות המרקם הבנוי.
128. התוצאה הצפויה היא, שהמהלך הטבעי של התפתחות השכונה המוביל מזה עשרות שנים להשקעה של התושבים בנכסיהם ושיפוץ או בנייה מחדש של הבתים הישנים ייעצר. העתרת הזכויות האדירה תפגע קשה בביטחון התכנוני ותוביל להעדפה של ספקולציות יזמיות על חשבון המגמה הקיימת של שיפוץ הבתים שתיפסק מאליה.
129. לאור העובדה שהדרישה היא שגודל מגרש מינימלי בבנייה לגובה (13 קומות ומעלה) יהיה 2.5 דונם (במקרים חריגים, 2 דונם, על פי שיקול דעת הוועדה המקומית. סעי' 5.1.3 לתכנית), מימוש היזמויות הספקולטיביות תלוי בנכונות בעלי הבתים לבצע איחוד וחלוקה של מגרשים. עובדה זו, מעבר לכך שתיצור אינספור סכסוכי שכנים, בין אלו שרוצים להמשיך לגור בביתם ובין אלו שרוצים לממש את זכויות הבניה המפליגות, תגרום לסטגנציה: מחד יהיה קושי לאחד מגרשים לצורך מימוש זכויות ומאידך התושבים יירתעו משיפוץ הבתים.
130. תהליכים אלו, של עצירת ההתחדשות, הריבוי הצפוי של סכסוכי השכנים והפגיעה האקוטית של מגדלים רבי קומות, ככל שיקומו, על הבניינים צמודי הקרקע סביבם, יפגעו במרקם הקהילתי של השכונה. כאמור לעיל, השפעת מגמות אלו על ההיבט החברתי בשכונה כלל לא נבחנו.
131. העתרת הזכויות בשכונה, שנעשתה ללא חשיבה מעמיקה על רקע הקיים תגרום לשבירה של המרקם החברתי והמרקם הבנוי ללא הצדקה, בשכונה בה לא נדרשת כלל להסתייע בכלים תכנוניים מניפולטיביים להתחדשות, בעיקר על רקע תכנית ההתחדשות הקיימת לשכונה, ה/ר/2029, שמאפשרת הגדלת מס' יחידות הדיר, בלי לפגוע במרקם הקיים.

סוף דבר

132. בהתאם לאמור בהתנגדות זו, מתבקשת הוועדה המחוזית הנכבדה לקבל את התנגדות תושבי נווה עמל במלואה, להורות על ביטול התכנית המופקדת או להורות על תיקונה בהתאם, כך שנווה עמל תוגדר כמתחם המשמר את אופי הבניה הקיים, ומאפשר התחדשות עירונית בהתאם לתכנית המאושרת ה/ר/2029, אך לא מעבר לכך, וזאת בהתאם לרצון התושבים והוועדה המקומית כאחת.
133. להתנגדות נלווה תצהיר מטעם נציגת התושבים, הגב' עדי זיו.
134. המתנגדים שומרים על זכותם להוסיף על נימוקי ההתנגדות וכן להגיש השלמה ו/או כל חוות דעת מקצועית בין לפני מועד הדיון בהתנגדויות, ובין במהלכו ולאחר שיתבררו תוצאות הליכי הבדיקה המעמיקה שתבוצע על ידי הוועדה המקומית בהתאם למסוכס בינה ובין הוועדה המחוזית.
135. כמו כן מבקשים המתנגדים לזמן את נציגיהם ואת הח"מ לדיון בהתנגדויות בפני הוועדה הנכבדה או בפני החוקר שימונה לשמיעת ההתנגדויות, כך שיוכלו להציג את עיקרי התנגדותם.

חיה אלס

עו"ד חיה ארז



עו"ד אוהד רוזן



עו"ד חגי קלעי

היום, 2 ביולי 2017