

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 56411-06-24 ציטרין פרויקטים והשקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט, סגן הנשיאה אורן שוורץ

עותרת ציטרין פרויקטים והשקעות בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד מיכאל שניטקין ואדיר יראקצ'י

נגד

משיבים
1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
2. רשות רישוי מקומית - ראשון לציון
ע"י ב"כ עוה"ד הילה הררי-דורון ולימור ספצ'ק
3. מדינת ישראל - מינהל התכנון
ע"י ב"כ עוה"ד אור מעוז-גרבר
4. התאחדות הקבלנים בוני הארץ
5. הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד איל ד. מאמו, דנה פריד אושריאל ונטע אדלשטיין
6. מרכז השלטון המקומי בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד משה פולאקוביץ' ועמרי פרג'

ספרות:

יהושע ויסמן דיני קניין

חקיקה שאוזכרה:

תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011: סע' 27
תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983: סע' 8
חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 12ב(א), 145(ב), 145(ב), 145(ג), 145(ג), 145(ג), 158א, 158א(א)
חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969: סע' 27, 29, 52, 54, 55(ג), 59ג
תקנות התכנון והבניה (הצמדת מקומות חניה), תשנ"ו-1996
תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), תש"ל-1970 - גירסא ללא שירותים: סע' 270.8
תקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016: סע' 16, 56(ד), 116
חוק חניה לנכים, תשנ"ד-1993: סע' 1, 4ד
חוק התקנים, תשי"ג-1953

פסק דין

הרקע לעתירה

1. האם ראשי מוסד תכנון מקומי לחייב יזם שלא להצמיד חנייה נגישה ("חניית נכה") לדירה מסוימת בבית משותף, אלא לשמר אותה כחלק מהרכוש המשותף בבניין? בכך עוסקת העתירה שלפניי שעניינה בהחלטת רשות הרישוי המקומית של עיריית ראשון לציון שהתנתה את חתימתה על תשריט בית משותף במילוי דרישה זו. אליבא העותרת מדובר בדרישה שהתקבלה בחוסר סמכות והיא אף לוקה בחוסר סבירות קיצוני שנובע מנסיבות המקרה ומפגיעה בהסתמכות העותרת. מכאן העתירה שלפניי, במסגרתה התבקש בית המשפט לבטל את החלטת רשות הרישוי באשר לדרישת אי-ההצמדה של החנייה הנגישה.

עיקר טענות העותרת

2. העותרת עוסקת בתחום היזמות והבניה והקימה בניין מגורים בעיר ראשון לציון מכוח היתר בניה שניתן ביום 26.8.2021. בהתאם להיתר הבנייה נבנה בית משותף שכלל 10 יחידות דיור ו- 14 חניות. במסגרת המידע התכנוני שנמסר לעותרת עובר להגשת הבקשה להיתר לא נמסרה לה כל מגבלה בעניין החניות הנגישות (זולת רוחבן ומספרן היחסי – 5% מכלל החניות ולא פחות מחניה אחת). החניות אף לא נכללו בשטחים המשותפים שנקבעו בהערה שנרשמה מכוח [סעיף 27](#) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011 (להלן – **תקנות הרישום**).

3. יתר על כן, על פי תנאי ההיתר לא הוטלה כל מגבלה בעניין החניות, למעט הנחיה שכל דירה תכלול "מקום חניה אחד לפחות". למרות כל אלה בקשתה לרישום בית משותף סורבה מאחר "שלא ניתן להצמיד חנית נכים לתת חלקות בתשריט" (להלן – **ההחלטה**).

4. החלטה זו של רשות הרישוי היא פסולה ופגומה מן היסוד – היא פוגעת בזכות הקניין של העותרת ללא כל הסמכה שבדין, היא עומדת בניגוד לנוהג ששרר במשך שנים בתחום העיר ראשון לציון ולכן מהווה שינוי רטרואקטיבי של המצב הקיים, היא אינה מתיישבת עם עמדת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (להלן – **הנציבות**), ופוגעת באינטרס ההסתמכות של העותרת שמבוסס על מצגי עיריית ראשון לציון (להלן – **העירייה**) ועל מצגי גורמי המקצוע בוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (להלן – **הוועדה המקומית**). מטעמים אלה ההחלטה אף לוקה בחוסר סבירות קיצוני ויש לבטלה.

עיקר טענות העירייה והוועדה המקומית

5. ההחלטה שלא לאפשר את הצמדת החנייה הנגישה לאחת הדירות הולמת את [תקנה 8](#) לתוספת [לתקנות התכנון והבניה \(התקנת מקומות חניה\)](#), תשמ"ג-1983 (להלן – **תקנות החניה**). תקנה זו שתוקנה בשנת 2016 קבעה כי מקומות חניה נגישים יהיו בנוסף על מקומות החניה הכללים שנדרשים. במילים אחרות – מדובר במקומות חניה על-תקניים שנועדו לאפשר חניה נגישה לבאי הבניין. קבלת גישה של העותרת תמנע את תכלית תקנות החניה – מתן אפשרות לחניה נגישה לבאי הבניין ותהפוך אותה למקור התעשרות של הקבלן והיזם.

6. רשות הרישוי מהווה "שומר סף" של האינטרס הציבורי בדבר הותרת חניות נגישות שמורות לייעודן. הצמדת החניות הנגישות לדירות מגורים הופכת אותן לקניין פרטי של בעל הדירה וממילא שוללת את תכליתן - לאפשר חניה נגישה לבעלי מוגבלויות. מנקודת מבט זו עמדתה ההיסטורית של הנציבות, לפיה במקרה בו אין בין רוכשי הדירות בעלי מוגבלויות ניתן להצמיד את החניה באופן חופשי אינה אקטואלית (התקבלה לפני שינוי תקנות החניה). עמדה זו אף אינה הולמת את התכלית בהוספת החניות הנגישות מעבר לתקן החניה הקיים.

ההליכים בעתירה

7. לאחר עיון בתגובה המקדמית של העירייה והוועדה המקומית (להלן, ביחד – **המשיבות**) ואף לאחר שמיעת טענות הצדדים במסגרת הדיון המוקדם, התברר כי הסוגיה המרכזית שעלתה בעתירה חורגת מהמחלוקת לגבי הבניין הבודד שאותו בנתה העותרת. יתר על כן, המשיבות הודיעו לבית המשפט (לאחר הדיון המוקדם) כי הן מעוניינות בהכרעה בסוגיה העקרונית על מנת שתוכלנה לכלכל את צעדיהן בהתאם. ועוד הוסיפו המשיבות כי על מנת למנוע אי-בהירות כלשהי מצד יזמים מתכננים וקבלנים, הן פרסמו ביום 26.10.2024 מסמך הבהרות שאושר על ידי הוועדה המקומית בעניין אי-הצמדת מקומות חניה נגישים.

8. לנוכח הודעתן של המשיבות, ברי כי המוקד בעתירה דנן הוסט מהבניין הבודד אל עבר מדיניותם של הרשות המקומית ושל מוסד התכנון המקומי לגבי האיסור להצמיד חניות נגישות בבניינים חדשים בהם הוקצו חניות על-תקניות. בנסיבות אלה, כאשר מוקד המחלוקת נע מהתחום התכנוני הצר אל עבר המשפטי המינהלי, בית המשפט לעניינים מינהליים קנה סמכות לדון בעתירה, וממילא התייתרה טענתן של המשיבות לפיה העותרת הייתה מחויבת לפנות בראש ובראשונה אל ועדת הערר בהתאם [לסעיף 12ב\(א\)\(1\)](#) [לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**). וראו בהקשר את הדברים שקבע בית המשפט העליון בע"מ [317/10 שפר נ' סקאל יניב](#), פסקה 15 (נבו) : (23.8.2012).

"סיכומו של דבר, ומבלי להתעלם מהקשיים העיוניים והמעשיים הכרוכים בהרחבת הזכות להגשת ערר, אני סבור כי טעמים של יעילות ומדיניות משפטית מטים את הכף לכיוון זה. דרך המלך לתקוף את החלטת הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית ליתן היתר בניה כאשר עולה טענה של סטיה מתכנית צריכה להיות בהגשת ערר לועדת הערר. זאת, להבדיל ממחלוקות בשאלות קנייניות או בשאלות של שימוש וחזקה הנדונות בערכאות האזרחיות הרגילות, ולהבדיל מטענות לגבי פגמים מינהליים שאינם קשורים בנושאים תכנוניים, כמו טענה לניגוד עניינים, שיידונו בבית המשפט לעניינים מינהליים [...] ודוק: איני שולל אפשרות כי במקרים מסוימים בית המשפט יפתח את שעריו בפני עותר המלין על החלטה ליתן היתר למרות טענה לסטיה מתכנית, גם טרם מיצה את הפנייה לועדת הערר. אך מקרים אלה יהיו חריג ולא הכלל, ויש להניח כי במרוצת הזמן יתו בתי המשפט את היקף החריג".

9. אני סבור כי ענייננו הוא אחד מאותם מקרים חריגים, בהם ראוי כי בית המשפט יפתח את שעריו בפני העותרת שמלינה על החלטת רשות הרישוי - עסקינן במחלוקת מורכבת שעיקרה מבוסס על עילות מתחום המשפט המינהלי והיא חורגת מענייני הצר של הבניין נשוא היתר הבניה. לפיכך אני דוחה את טענת הסף שהעלו המשיבות באשר לחוסר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בעתירה. בהתאם, לאחר הדיון המוקדם ולאחר שהובאה לפני עמדתן העקרונית של המשיבות כי הן מבקשות להביא להכרעת בית המשפט את המחלוקת העקרונית (חרף האפשרות ליישב את הסכסוך עם העותרת), הוריתי על צירופו של מינהל התכנון לעתירה. לאחר מכן ביקשו להצטרף לעתירה גם משיבים נוספים, ובקשתם נענתה - התאחדות הקבלנים בוני הארץ והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל וכן מרכז השלטון המקומי בישראל. אסקור להלן בתמצית את עמדתם של המשיבים הנוספים.

10. מינהל התכנון אישר כי אכן מדובר בשאלה מורכבת המערבת היבטים של קניין ותכנון שטרם הוכרעה בפסיקת בית המשפט העליון, כאשר עד היום לא נמצא הסדר נורמטיבי למחלוקת כיצד לנהוג בחניות הנגישות בבניין מגורים חדש. לגישתו קיימות שלוש פרשנויות אפשריות:
הראשונה - שתיקת [חוק המקרקעין](#) מלמדת כי אין מניעה להצמיד חניה נגישה לדירה בבניין חדש;
השנייה - פרשנות [חוק המקרקעין](#) בראי תקנות החניה מאפשרת מניעת הצמדתן של חניות נגישות על-תקניות במטרה לשמר את זמינות החניות הנגישות בטווח הארוך;
השלישית - עמדת הנציבות לפיה ניתן להצמיד חניה נגישה לדירה בבניין חדש תוך מתן עדיפות לדירה בה מתגורר בעל מוגבלות;

11. לכל אחת ואחת מהגישות קשיים משלה. על רקע זה מקדמת המדינה חקיקה ייעודית לתיקון [חוק המקרקעין](#) אשר תסדיר באופן מקיף את הטיפול בחניות נגישות. הצעת חוק זו אושרה בשלב ראשון בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 25.3.2025. בתמצית – הצעת החוק כוללת הסדר מקיף שמאפשר הצמדת חניות נגישות לבעל מגבלות (או למי שבמשפחתו מצוי בעל מוגבלות) או למי שאינו בעל מוגבלות (בתנאי שאין בעלי מוגבלות בבניין) ובלבד שנשמרת חניה פנויה אחרת ברכוש המשותף, שתוכל לשמש פתרון להחלפת חניות במקרה שיגיע בעל מוגבלות אחר להתגורר בבניין.
12. מרכז השלטון המקומי הצטרף לעמדת המשיבות. להבנתו מדובר בסוגיה בעלת חשיבות ציבורית ויש להביא בחשבון את הפגיעה הפוטנציאלית בציבור שנדרש לחניות נגישות הן בפרויקטים שנמצאים בשלבי בניה והן באשר לפרויקטים עתידיים. לגישתו לא יכולה להיות מחלוקת כי הקצאת מקומות חניה על-תיקנים במתכונת של חניה נגישה נועדה לאפשר חניה נגישה בבניין חדש (שהוקם לאחר שנת 2006). הצמדת החניה הנגישה לדירה קיימת חוטאת לתכלית זו. פרשנות זו עולה בקנה אחד עם פסיקה קודמת של בית המשפט בה"פ (מחוזי י-ם) [61018-12-16 דוד נ' חצרי אלף בית קידום פרויקטים בע"מ](#) (נבו 9.1.2017). יתרה מכך, [תקנות התכנון והבניה \(הצמדת מקומות חניה\)](#), תשנ"ו-1996 (להלן – **תקנות הצמדת חניה**) קובעות כי ניתן להצמיד לכל דירה עד פי 1.5 ממקומות החניה שקבועים בתקן. מאחר שהחניות הנגישות הן על תקניות לא ניתן להצמידן לדירה.
13. התאחדות הקבלנים בוני הארץ והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל (להלן, מטעמי נוחות ייקראו ביחד - **התאחדות הקבלנים**) הצטרפו לעמדת העותרת. לגישת התאחדות הקבלנים מדובר בהחלטה שהתקבלה ללא עיגון שבדין ויש בה לפגוע בזכויות קנייניות. אין כל הוראה בתקנות החניה שמחייבת את בעל הקרקע או את הקבלן או היזם שלא להצמיד את החנייה הנגישה. כך, פעולת רשות הרישוי נעשתה ללא הסמכה בדין, בניגוד לעקרון חוקיות המינהל ועל כן היא בטלה. החניות בבניין נועדו לשרת את דיירי הבניין. לפיכך, במקרה בו אין דיירים עם מגבלות ניתן להצמיד את החניה הנגישה לאחת מהדירות. למעשה, התאחדות הקבלנים מאמצת את עמדת הנציבות לפיה אין מניעה להצמיד את החניה הנגישה לדירה רגילה אם אין דייר אחר בעל מוגבלות. כך נהגו גם בעיר ראשון לציון עד לשינוי המדיניות שהוטל על העותרת בניגוד למצגים קודמים. ולראיה – התאחדות הקבלנים צירפה טבלה שמעידה על מדיניות בלתי אחידה מצד המשיבות.
- בנסיבות אלה החלטת רשות הרישוי היא בלתי סבירה בצורה קיצונית, היא פוגעת באינטרס ההסתמכות של העותרת והיא מיישמת באופן רטרואקטיבי מסמך מדיניות שנערך ללא שיתוף הציבור. לפיכך דינה להתבטל.
14. בהמשך לצירוף המשיבים הנוספים, נערך דיון מוקדם נוסף בעתירה. לאחריו ניתנה אפשרות למשיבות להגיב לריכוז החלטות של רשות הרישוי שהציגה התאחדות הקבלנים. כמו כן מרכז השלטון המקומי התבקש למסור דיווח עדכני לגבי האופן שבו פועלות 15 הרשויות המקומיות הגדולות בעניין הצמדת החניות הנגישות.

ממצאי המשיבות לימדו כי אותם מקרים שהוצגו על ידי התאחדות הקבלנים אינם משקפים את מדיניותן, אלא מדובר במקרים בודדים של טעויות או של חניות שאינן על-תקניות.

באשר לממצאי מרכז השלטון המקומי התברר כי לשליש מהרשויות שהשיבו אין עמדה ברורה והן פועלות אד-הוק, שליש מהרשויות אינו מאפשר הצמדת חניות נגישות ושליש נוסף נוהג בהתאם לעמדת הנציבות. על רקע זה הדגיש המרכז לשלטון מקומי את החשיבות בהכרעה במחלוקת על מנת שהרשויות המקומיות יודרכו כיצד לכלכל את צעדיהן.

15. לאחר מיצוי ההשלמות השונות ולאחר שהצדדים הגישו עיקרי טיעון נערך דיון בעתירה, במסגרתו הושלם טיעון בעל-פה. בתום הדיון שבתי והצעתי למשיבות להגיע להסדר עם העותרת בהתחשב בנסיבות הייחודיות. המשיבות שבו ושקלו את הדבר. בסופו של יום הודיעו המשיבות כי מפאת חשיבות הסוגיה והשלכותיה על כלל הליכי הרישוי בעיר, הן מבקשות הכרעה לגוף העתירה. לפיכך אדרש לגוף המחלוקת שהובאה לפניי.

דיון והכרעה

16. ראשיתה של המחלוקת בהיתר בניה שניתן על-ידי הוועדה המקומית להקמת בית משותף ברח' יהודה הלוי 18, בעיר ראשון לציון. היתר הבניה ניתן ביום 26.8.2021. היתר הבניה ציין כי בתחום המגרש 14 מקומות חניה. בהיתר הבניה לא נקבעו מגבלות באשר לאותם מקומות חניה. כחודש ימים קודם לכן, ביום 25.7.2021, נחתמה בקשה לרישום הערה לפי [תקנה 27](#) לתקנות הרישום. בהתאם לבקשה, אשר נחתמה על-ידי יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית, צוינו עיקריו של היתר הבניה כדלקמן: 10 דירות למגורים, 14 מקומות חניה, וכן שטחים משותפים שכוללים חדר אשפה, מערכת סולארית, חדר אופניים ועגלות, וכן חניית אופניים ואופנועים. גם במסגרת הבקשה לרישום הערה לפי [תקנה 27](#) לתקנות הרישום, לא נכללה מגבלה באשר לחניה הנגישה, קרי: היא לא היוותה חלק מהרכוש המשותף אשר יועד לשימוש כל בעלי הדירות או מרביתם.

17. בהמשך להשלמת הבניה הוגש לאישור תשריט הבית המשותף אשר כולל את הצמדת החניה הנגישה לאחת מהדירות בבית המשותף (אשר מופיעה כתת חלקה). או-אז הודיעה רשות הרישוי כי היא מחליטה לסרב לבקשה "היות ולא ניתן להצמיד חנית נכים לתת חלקות בתשריט, יש לשמור על חנית נכים כחניה חופשיה וללא הצמדות". החלטה זו היא שעומדת במוקד העתירה שלפניי.

18. זמן מה לאחר הגשת העתירה, ולנוכח טענות שעלו מצד העותרת (לרבות טענות שעניינן היעדר סמכות של רשות הרישוי), התכנסה ועדת המשנה לרישוי ותכנון בוועדה המקומית לקבל החלטה עקרונית בדבר אי-הצמדת חניות נכים ב"בניין מגורים חדש". הליך זה שנערך לבקשת הוועדה המקומית, הוסבר בכך שמקומות החניה הנגישים הנדרשים

בהיתר בניה הם בנוסף לסך מקומות החניה הנדרשים על פי התקן, והכול בהתאם [לתקנה 8](#) לתוספת לתקנות החניה, שזו לשונה:

"מקומות החניה הנגישים הנדרשים לפי פרטים 8.110 ו-8.271 בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), התש"ל-1970, יהיו נוסף על סך כל מקומות החניה הנדרשים בתוספת זו...". (ההדגש הוסף - א.ש.)

לגישת הוועדה המקומית, התכלית שעומדת ביסוד תקנות החניה מבטאת עמדה על פיה בבניה חדשה החניה הנגישה תועמד לשימושם של בעלי מוגבלויות, אשר נזקקים לה. הצמדת מקום חניה נגיש ליחידת דיור בבית משותף תמנע מבעלי מוגבלויות לעשות שימוש בחניה, ובכך חוטאת לכוונת המחוקק ולתכלית התקנות. לפיכך עמדת הוועדה המקומית היא שחניות נגישות המאושרות בבניה חדשה לא תוצמדנה ליחידות דיור ותסומנה חלק מהרכוש המשותף. לצורך אבטחת הדרישה, תירשם הערה במרשם המקרקעין מכוח [תקנה 27](#) לתקנות הרישום, לפיה מקומות החניה הנגישים לא יהיו ניתנים להצמדה אלא ישמשו את מי שהוא בעל תו נכה. הוועדה המקומית אמצה את העמדה האמורה לעיל, וזו פורסמה באתר האינטרנט של הוועדה המקומית ביום 26.10.2024 בתיקיית "מסמכי מדיניות".

19. אם כן, העתירה שלפניי נסובה בשני מעגלים: מעגל הבניין הבודד, היכן שלגישת העותרת נגרם לה עוול מאחר שדרישת המשיבות שלא להצמיד את מקומות החניה הנגישים אינה מתיישבת עם היעדרם של תנאים בהיתר הבניה, ומעגל ההחלטה העקרונית, שם קבעה הוועדה המקומית כי בכל בנייני המגורים החדשים שבעיר ראשון לציון לא ניתן יהיה להצמיד מקומות חניה נגישים שהתווספו מכוח [תקנה 8](#) לתקנות החניה.

20. [תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאים ואגרות\)](#), תש"ל-1970 (להלן – **תקנות הרישום**) קובעות את החובה להקצות חניות נגישות בבניין מגורים חדש:

"8.271 בבניין מגורים חדש, יוקצו מקומות חניה נגישים לרכב רגיל ולרכב גבוה מתוך סך כל מקומות החניה הנדרשים על-פי תקנות החניה או מסך כל מקומות החניה המתוכננים, הגבוה מבניהם, כמפורט בטור ב' בטבלה שלהלן..."

פרט זה קובע את היחס בין המספר הכללי של מקומות החניה לבין מספר מקומות החניה הנגישים (לרכב רגיל ולרכב גבוה). הפרט מתייחס ל"בניין מגורים חדש". משמעותו של המונח הוגדרה [בסעיף 2158\(א\) לחוק התכנון והבניה](#):

**"בנין מגורים חדש – בנין או חלק מבנין, שיש בו לפחות 6 יחידות דיור
שלהן כניסה משותפת או חדר מדרגות משותף, שהיתר לבנייתו או
לשימוש בו ניתן לאחר י' בחשון התשס"ז (1 בנובמבר 2006);"**

פרט [8.270](#) לתקנות הרישוי קובע כי מקומות החניה הנגישים יימצאו קרוב ככל האפשר לכניסה הנגישה לבניין. ועוד נקבע באותו פרט, כי אם אין אפשרות להתקין חניה נגישה בתחום המגרש או בתוך בניין המגורים החדש, ניתן להתקינה מחוץ לתחום המגרש, אך קרוב ככל הניתן לכניסה אל הבניין.

21. חקיקת משנה נוספת אשר רלוונטית לענייננו היא תקנות החניה. תקנות אלה קובעות את מספר מקומות החניה הרגילים שיש להקצות לבניין מגורים כנגזרת של מספר יחידות הדיור בבניין, ותוך התחשבות בקיומה של מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים (מתע"ן). בתמצית, בישוב בו קיימת מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים, תקן החניה נמוך יותר לכל דירה. בשנת 2016, במסגרת תיקון שנערך בתקנות החניה, הוגדר טווח תחתון וטווח עליון של מספר מקומות חניה רגילים לכל יחידת דיור בבניין. רשות הרישוי המקומית מחויבת לפעול במסגרת טווחים אלה. לצד זאת נקבע במסגרת [תקנה 8](#) בתוספת לתקנות החניה, כי מקומות החניה הנגישים יוקצו על בסיס תקן חניה בישוב ללא מתע"ן, כאשר חניות אלה תהיינה על-תקניות. סיכומן של הוראות אלה הוא אחד – בבניין מגורים חדש שיש בו מעל שש יחידות דיור קיימת חובה להקים ולהקצות חניות נגישות (אחת לפחות) שהן בנוסף לתקן החניה הרגיל. מספרן של החניות הנגישות הוא פועל יוצא של מספר החניות הרגילות.

22. לצד הוראות [חוק התכנון והבניה](#), תקנות הרישוי ותקנות החניה, ניצב [חוק המקרקעין](#), תשכ"ט-1969 (להלן – [חוק המקרקעין](#)). חוק המקרקעין מסדיר את הכללים הקנייניים שנוגעים ל"בית משותף". הבית המשותף מורכב משני רכיבים – דירות ורכוש משותף (יהושע ויסמן [דיני קניין – בעלות ושיתוף](#) 375 (תשנ"ז-1997)). [סעיף 54 לחוק המקרקעין](#) מסדיר את הבעלות הנפרדת בדירות שבבית המשותף. [סעיף 52 לחוק המקרקעין](#) קובע כי רכוש משותף יכול להיחשב לכל חלק מהבית המשותף המיועד לשמש את כל בעלי הדירות או את מרביתם. הגדרתו של רכוש משותף היא הגדרה שיוויונית – כל שטח שאינו בגדר דירה. בנוסף, עליו לקיים את "מבחן הייעוד". מבחן זה כולל שני תנאים מצטברים: היותו של החלק הנדון בבית המשותף מיועד על פי מהותו לשמש את כל בעלי הדירות או את מרביתם; ניתנה לכל בעלי הדירות או למרביתם זכות או רשות לעשות שימוש בשטח זה ([ע"א 7260/12 עמליה פרנק כהן נכסים והשקעות בע"מ נ' חברת "וזוב נכסים בע"מ"](#), פסקה 16 בפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (נבו) 20.11.2016).

23. [סעיף 55\(ג\) לחוק המקרקעין](#) קובע כי באפשרותם של הדיירים לקבוע בהסכמה הצמדת רכוש משותף לדירה מסוימת. באשר לרכוש המשותף ולאור האבחנה שיוצר [סעיף 55\(ג\) לחוק המקרקעין](#), אומצה בהלכה הפסוקה האבחנה בין רכוש משותף הכרחי לבין רכוש

משותף לא הכרחי. עמד על הדברים השופט ע' גרוסקופף בע"א [6421/21](#) ויזר נ' סא"ל משכנות הארץ בע"מ, פסקה 9 (נבו 9.5.2023):

"הן לדירות והן לרכוש המשותף חלקים גרעיניים, המהווים חלק הכרחי מהם: כשמדובר בדירות, חלק הכרחי זה מוגדר כ-"חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, לעסק או לכל צורך אחר" (סעיף 52 [לחוק המקרקעין](#)); כשמדובר ברכוש המשותף, חלק זה הינו "חדרי מדרגות, מעליות, מקלטים ומיתקנים המיועדים לשמש את כל בעלי הדירות" (סעיף 55(ג) [לחוק המקרקעין](#). להלן: רכוש משותף הכרחי). מבחינה משפטית, חלקים גרעיניים אלה אינם ניתנים לסיווג משתנה, הן כ"דירה" והן כ"רכוש משותף", כלומר – הם מוגדרים, בהתאם לטיבם ולאופיים, כ"דירה" או כ"רכוש משותף". ואולם, בצד החלקים הגרעיניים, קיימים גם חלקים בבית המשותף הניתנים לסיווג משתנה, כלומר עשויים לעבור בין בעלות נפרדת של אחד מבעלי הדירות לבין בעלות משותפת של כלל בעלי הדירות, ובהתאם להיות מסווגים כ-"דירה" בשלב מסוים, וכ-"רכוש משותף" בשלב אחר".

כדוגמאות לחלקים שיכולים להיחשב ברכוש משותף לא הכרחי ציין השופט גרוסקופף את הרכיבים הבאים (שם, בפסקה 9):

"דוגמאות אופייניות לחלקים שכאלה הם מקום חניה פתוח או חצר שאינה חיונית לצורך כניסה לבניין. להלן נכנה חלקים אלה בבית המשותף, דהיינו חלקים אשר שיוכם לאחד משני הסיווגים (דירות ורכוש משותף) הוא בר שינוי, כ-רכוש משותף לא הכרחי". (להלן בראשי תיבות: רמ"ה. יוער כי ההבחנה בין "רכוש משותף הכרחי" ל"רכוש משותף לא הכרחי" הוטבעה לראשונה על ידי גד טדסקי. ראו גד טדסקי "בעלות ושיתוף בבית משותף" הפרקליט ל 214, 218-291 (1986))."

24. [סעיף 59 לחוק המקרקעין](#) מאפשר לבצע התאמות ברכוש המשותף לצורך הנגשתו לבעל דירה בבניין, לבן משפחה שמתגורר עמו או לשוכר מטעמו, אשר הינם אנשים בעלי מוגבלות. חוק המקרקעין אינו מטיל איסור על הצמדת מקום חניה נגיש לדירה, וממילא אינו קובע כי החניה הנגישה תיחשב לרכוש משותף הכרחי. עם זאת, חניה נגישה בהחלט יכולה להיחשב רכוש משותף לא הכרחי, קרי: רכיב שהוא בר שינוי - יכול להיחשב חלק מהרכוש המשותף אך גם חלק שהוא בר הצמדה לדירה פרטית. מטעמים אלה אני סבור כי [חוק המקרקעין](#) אינו מטיל מגבלה על האופן שבו תסווג חניה נגישה, בין כחלק שמוצמד לדירה ובין אם כחלק מהרכוש המשותף.

בהקשר זה אציין כי אינני מקבל את טענת מרכז השלטון המקומי, לפיה תקנות הצמדת חניה שוללות את האפשרות להצמיד חניה נגישה לאחת מהדירות. זוהי מגבלה שאינה כתובה באותן תקנות. המגבלה היחידה בהקשר זה היא למנוע הצמדה של יותר משתי חניות לדירה אחת בבניין מגורים חדש, כקבוע [בסעיף 1א158 לחוק התכנון והבניה](#).

25. משנוכחנו כי דבר החקיקה הראשית אינו מונע את סיווגה של החניה הנגישה כחלק מהרכוש המשותף נבחן את סמכותו של מוסד התכנון לכפות את הדבר על מבקש היתר הבניה. אין חולק כי רשות הרישוי והוועדה המקומית הן רשויות מנהליות שסמכויותיהן גדורות בחוק, בתקנות ובפסיקת בית המשפט העליון. [חוק התכנון והבניה](#) הוא דבר החקיקה הראשי שקובע את סמכויותיהן העיקריות של גופי תכנון אלה.

26. סמכותה הכללית של הוועדה המקומית להתנות תנאים בהיתר בניה נדונה בפסיקת בית המשפט העליון במצב החוקי שקדם לתיקון [חוק התכנון והבניה](#) ולביטול [תקנה 116](#) לתקנות הרישוי. כך [בע"מ 9311/11 יובל נ' ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז תל אביב](#) (נבו 12.2.2013) נבחנה סמכותה של הוועדה המקומית להתנות היתר בניה בהריסת גרם מדרגות שנבנה כדין וזאת על רקע טענת בעלי הקרקע לפגיעה בזכות הקניין. בית המשפט העליון (השופט כתוארו דאז י" עמית) קבע, בהתבסס על הוראות [תקנה 16](#) לתקנות הרישוי, כי לוועדה המקומית קיימת סמכות להתנות תנאים בהיתר הבניה, גם אם הם חורגים מרשימת המקרים שבאותה תקנה:

"ככלל, שיקול דעתה של הוועדה הוא רחב, הרשימה המפורטת בתקנה איננה "רשימה סגורה", והוועדה רשאית להתנות תנאים נוספים שאינם מנויים ברשימה, לרבות התחשבות במצב התשתית הקיים והצפוי ובטובת הציבור (ראו: עת"מ (ת"א) 1032/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "הדרים" נ' ועדת הערר המחוזית, מחוז מרכז בפסקה 9 (23.5.2000)). במספר הזדמנויות נדונו בפסיקה חוקיותם של תנאים שאינם מצויים ברשימה, והתנאים שנפסלו הם בעיקר אלו אשר אינם עולים בקנה אחד עם תכליתה של התקנה, כגון הפקדת ערבות בנקאית (עניין שיר הצפון), התניית ההיתר בתשלום שאין לו בסיס בדין ([בג"ץ 1640/95](#) אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון, פ"ד מט(5) 582 (1996); בניית בית כנסת לשירות הציבור (עת"מ (חי') 24/98 קו רקיע חברה לבנין בע"מ נ' ג'קי סבג, ראש העיר נהריה(4.1.1999)) או הסדרת חובות לעירייה ([ערר 325/10](#) גרדהאוז בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה זמורה (27.12.2010)). לא כך לגבי התנאי של הריסת בניין, בין אם נבנה כחוק ובין אם לאו. תנאי זה תואם את תכלית התקנה ומצוי בגדר שיקול הדעת של הוועדה, ככל שהיא סבורה שיש בבניין כדי לפגוע בתכליות לשמן הותקנה התקנה".

[שם, פסקה 10(ד)]

27. מקרה אחר שהגיע להכרעת בית המשפט העליון עסק בסמכותה של ועדה מקומית לקבוע מגבלות שימוש במסגרת התנאים שבהיתר הבנייה. בית המשפט העליון בע"מ 7344/16 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, פסקה 32 (נבו 28.8.2017) קבע כי לוועדה המקומית סמכות לעשות כן:

"העמדה המקובלת, בפסיקתו של בית משפט זה בשאלת סמכותו של מוסד תכנון לקבוע תנאים הנוגעים לשימוש בנכס במסגרת היתר בניה שניתן על ידו, היא כי קנויה למוסד התכנון סמכות כאמור. סמכות זו עוגנה, בראש ובראשונה, בתקנה 16 לתקנות התכנון והבניה. ואולם, סבורני כי סמכות זו נובעת גם מן ההלכה הפסוקה, כמקור עצמאי, שכן הפסיקה הדגישה פעמים רבות כי אין לנתק בין מישור הבינוי למישור השימוש, במסגרת היתר בניה שניתן, וכי שני מישורים אלו מצויים בסמכותו של מוסד התכנון, כאשר היתר ניתן לשניהם, גם יחד. העולה מן המכלול הוא, כי תחום הבינוי מצוי בסמכותו של מוסד התכנון, הדן בבקשה להיתר, כמו גם תחום השימוש".

מאחר שבאותו מקרה כבר בוטלה [תקנה 16](#) לתקנות הרישוי (אך מבחינת כרונולוגית היא עדיין חלה על הבקשה להיתר דשם), הוסיף בית המשפט העליון את הדברים הבאים, אשר נאמרו בבחינת למעלה מהצורך, אך הם בגדר קריאת כיוון גם לענייננו:

החשוב לענייננו הוא, כי תקנה 16 לתקנות התכנון והבניה הנזכרת לעיל, אשר על בסיסה עיגן בית משפט זה בעבר את סמכותו של מוסד התכנון להתנות מתן היתר בתנאים, ובכלל זה תנאי שימוש, בוטלה במסגרת התקנת התקנות החדשות. [...] ובבחינת למעלה מן הצורך אציין כי נוטה אני לדעה כי התקנות החדשות, שנזכרו לעיל, אינן משנות את הסמכות הקנויה למוסדות התכנון כאמור. זאת, מאחר שסמכות זו מעוגנת גם בהלכה הפסוקה, אשר קבעה כי בעת מתן היתר בניה ייבחן גם מישור השימוש בנכס, פסיקה אשר ניתן להתייחס אליה כמקור סמכות עצמאי. ואולם, מאחר שהצדדים לא טענו בפנינו בנוגע למשמעותו של שינוי זה, אין צורך להכריע בשאלה זו, למרות העמדה שהבעתי לעיל.

סיכומם של דברים הוא כי עובר לביטולה של [תקנה 16](#) לתקנות הרישוי הוכרה סמכותה של הוועדה המקומית לקבוע תנאים בהיתר הבניה גם אם יש בהם פגיעה קניינית, לרבות

מגבלות שימוש, ובלבד שהתנאים והמגבלות עולים בקנה אחד עם תכלית התקנה והסמכויות שהוקנו לוועדה המקומית.

28. אני סבור כי המצב החקיקתי החדש, לאחר אותן הלכות שסקרתי לעיל, אינו מאיין את סמכותן של הוועדה המקומית ורשות הרישוי להתנות תנאים בהיתר הבניה. ואפרט. [סעיף 145\(ב\)](#) [לחוק התכנון והבניה](#) מגדיר את סמכותה של רשות הרישוי ליתן היתר בניה על פי בקשה להיתר שהובאה לפניו:

”(ב) רשות הרישוי המקומית תבדוק את התאמת הבקשה לתכניות ולהנחיות המרחביות ותיתן את החלטתה בעניין בתוך 45 ימי עבודה ממועד קליטת הבקשה כאמור בסעיף קטן (א) (להלן – מועד קליטת הבקשה), אלא אם כן קבע שר הפנים מועדים אחרים לעניין סוגים שונים של בקשות להיתר.”

הסמכות לסרב ליתן היתר בניה במקרים מסוימים הוגדרה [בסעיף 145\(ב\)1](#) [לחוק התכנון והבניה](#):

”(ב) (1) לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות, להנחיות המרחביות שנקבעו לפי סעיף 145ד (בחוק זה – ההנחיות המרחביות) ולהוראות אחרות לפי חוק זה, החלות על הקרקע או הבניין הנדונים;”

אני סבור כי די בסמכות הסיורב ליתן היתר בניה - במקרה בו קיימת אי התאמה "להוראות אחרות על פי חוק זה" או אם הוא עומד בניגוד להנחיות מרחביות - כדי להקים למוסד התכנון המקומי סמכות לקבוע תנאים בהיתר הבניה. מכל מקום, [חוק התכנון והבניה](#) אף קבע את סמכויותיה של רשות הרישוי להתנות תנאים בהיתר הבניה, בשלושה מקרים:

[סעיף 145\(ג\)](#) - במקרה בו התנאי בהיתר נקבע מכוח הוראה בתכנית שחלה על הקרקע או על הבניין באשר להתניית ביצועה בסלילת דרכים או בהקמת תשתיות או נקבעו בתכנית למגורים החלה על קרקע או על בניין.

סעיף [145 \(2\)](#) – במקרה בו התנאי פורט במידע להיתר; או אם "התנאי נדרש במפורש לפי חוק זה, לפי חיקוק אחר או לפי תכנית"; או אם "התנאי נדרש, במקרים חריגים, למניעת סיכון ממשי לציבור או לבריאותו, או למניעת מפגע סביבתי חמור, ובלבד שלא היה ניתן לדעת על הסיכון או המפגע האמור בעת מסירת המידע להיתר."

[סעיף 145\(ג3\)](#) – סעיף שיורי במקרה בו התנאי נדרש "לפי הוראות כל דין".

29. ועל כל אלה יש להוסיף – [תקנה 56\(ד\)](#) [בתקנות התכנון והבניה \(רישוי בנייה\)](#), [תשע"ו-2016](#) (להלן – [תקנות רישוי בנייה](#)) קבעה במפורש כי לרשות הרישוי סמכות לקבוע תנאים באופן הבא:

(ד) רשות הרישוי רשאית להוסיף בהיתר –

- (1) **תנאים לקבלת אישור תחילת עבודה אשר נועדו להבטיח שהבנייה והעבודות יבוצעו בהתאם להיתר ועל פי כל דין, לרבות רישום הערה לפי תקנה 27 או 29 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011;**
- (2) **תנאים למהלך ביצוע העבודה נושא ההיתר וכן הנחיות למכון הבקרה לבדיקתם, ובכלל זה הריסתו של בניין אשר יש לו קשר עם העבודה המוצעת;**
- (3) **תנאים למתן תעודת גמר אשר נועדו להבטיח שהבנייה והעבודות יבוצעו בהתאם להיתר ועל פי כל דין.**

סיכומם של דברים – הוראות [חוק התכנון והבניה](#), תקנות רישוי הבנייה וההלכה הפסוקה מוליכים למסקנה כי לרשות הרישוי וממילא לוועדה המקומית נתונה סמכות כללית לקבוע תנאים בהיתר הבניה, לרבות תנאים שעניינם הוא מגבלות שימוש גם אם יש בהם כדי הטלת מגבלה על זכות הקניין של מבקש ההיתר. לפיכך אני דוחה את טענות התאחדות הקבלנים בעניין חוסר הסמכות לקבוע תנאי בהיתר הבנייה שעולה כדי פגיעה מסוימת בזכות הקניין של מבקש ההיתר.

30. כעת עולה השאלה האם סמכותה של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי לקבוע מגבלות ותנאים בהיתר הבניה בעניין השימוש בחניה נגישה והכללתה כחלק מהרכוש המשותף עולות בקנה אחד עם תכלית הוראות התקנות הרלבנטיות. דומני כי התשובה לכך חיובית, ואפרט. כפי ששינוי, תקנות הרישוי, שנחקקו מכוח [חוק התכנון והבניה](#) קובעות חיוב בהקצאת מקומות חניה נגישים, כנגזרת ממספר החניות הרגילות. לדוגמא: בבניין בו קיימות 6 חניות רגילות תוקצה חניה נגישה אחת לרכב רגיל; בבניין שבו בין 31-75 חניות רגילות יוקצו שני מקומות חניה נגישים (אחד לרכב רגיל ואחד לרכב גבוה) וכיוצא בכך. החיוב בהקצאת מקומות חניה נגישים חל על בניין מגורים חדש שהוגדר [בסעיף 2158\(א\)](#) [לחוק התכנון והבניה](#) ככזה שיש בו 6 יחידות דיור לפחות וההיתר לבנייתו או לשימוש בו ניתן לאחר 1.11.2006. העולה מכך הוא שעסקינן בחובה חוקית להקצאת מקומות חניה נגישים, שיסודה בהוראות [חוק התכנון והבניה](#) והתקנות שהותקנו מכוחו.

אם כן, קביעת תנאים בהיתר הבנייה וקביעת תנאים בתעודת הגמר שנועדו להבטיח את ההקצאה והשימוש בחניות הנגישות מצויות בדל"ת האמות של סמכות רשות הרישוי, בהתאם להוראות [סעיף 145\(ג3\) לחוק התכנון והבנייה](#) וכן בהתאם להוראות [תקנה 56\(ד\)](#) לתקנות רישוי בניה.

31. התאחדות הקבלנים סבורה כי ניתן להסתפק בעצם הפיקוח על בניית החניות הנגישות, מבלי לקבוע תנאים באשר לשימוש שייעשה בהן, קרי: מבלי לחייב את בעל ההיתר להכליל ברכוש המשותף. טענה זו מעוררת את שאלת מתחם שיקול הדעת של הרשות המינהלית. במילים אחרות - האם הפעלת הסמכות נעשית לתכלית ראויה ואין בה חוסר סבירות קיצוני מעצם ההתערבות בהסדרים הפנימיים בעניין הרכוש המשותף?

לאחר ששקלתי את טענות הצדדים בהקשר זה אני סבור שקביעת מגבלות שימוש באשר בחניות הנגישות עולה בקנה אחד עם הוראות הדין הרלבנטיות ואף מתבקשת מכוחן. ואנמק.

ראשית, חניה נגישה מיועדת על פי תכליתה לעמוד לרשותו של בעל מוגבלות שנמנעת ממנו ניידות חופשית ורגילה. בהקשר זה על הרשות המקומית חלה חובה להקצות לבעל מוגבלות בתנועה חניה קרובה בתחום מגוריו. כך [סעיף 4d לחוק חניה לנכים](#), תשנ"ד-1993 קובע את חובתה של הרשות המקומית להקצות חנייה נגישה סמוך ככל הניתן למקום מגוריו של הנכה:

"4d. (א) רשות מקומית תקצה לרכב מזכה אחד של נכה המתגורר בתחומה, הנושא תג נכה, מקום חניה אחד המתאים לצרכיו של הנכה, שמידותיו ייקבעו בהתחשב בתקן ישראלי, סמוך ככל האפשר למקום מגוריו של הנכה, ובמרחק שאינו עולה על 200 מטרים ממנו; לעניין זה, "תקן ישראלי" – כמשמעותו [בחוק התקנים](#), התשי"ג-1953."

שנית, לצידה של חובה זה, כך שנינו, תוקנו תקנות הרישוי וקבעו הקצאה מסוימת של חניות נגישות בתוך תחום שטח המגרש. כהסדר משלים לכך התווספה בשנת 2016 [תקנה 8](#) לתוספת הראשונה לתקנות החנייה וקבעה כי החנייה הנגישה תהווה הקצאה על-תקנית, קרי: כזו שניתנת מעבר לתקן המחייב לבניית החניות הרגילות. יתר על כן, הקצאת החניה הנגישה מהווה תוספת על תקנית קשיחה שאינה מתחשבת בקרבת המגרש למתע"ן.

שלישית, תכלית הוראות התקנות אותן סקרתי לעיל היא הקצאת חניה נגישה לאדם בעל מוגבלות בניידות. גישה זו זכתה להכרה מפורשת בתזכיר חוק המקרקעין (הצמדת חניות נגישות בבית משותף), תשפ"ה-2025. כך, בתזכיר החוק הוסבר כי תקנות הרישוי קבעו את החובה להקצות חניות נגישות בבית משותף חדש עבור אדם בעל מוגבלות. אם כן

הצמדתה של חניה נגישה לאחת מהדירות בבית המשותף תסכל את תכלית השימוש של החניה הנגישה. היא תהפוך את החניה הנגישה לחלק מהדירה הפרטית וממילא תשלול ממנה את ייעודה – שימוש בידי בעל מוגבלות שאינו נייד או שניידותו נפגעה באופן משמעותי (ראו [סעיף 1 לחוק חניה לנכים](#)).

רביעית, הצטופפות הבנייה במרחב העירוני יוצרת אילוצים שונים ונסיבות שבהן כבר לא קיימת אפשרות להקצות מקומות חניה נגישים לנכים במרחב הציבורי. לדוגמא – במקרים של התחדשות עירונית שנערכת במרחב תכנוני קיים. בנסיבות אלה הפתרון המתבקש הוא שמירה קפדנית על הקצאת מקומות החניה של הדיירים בתוך תחום המגרש, חלף הקצאה במרחב הציבורי שהשימוש בו מוגבל ביותר, ולעיתים בלתי אפשרי.

חמישית, הצמדת חלקים מהרכוש המשותף עשויה להעלות את ערכה של הדירה באופן משמעותי (איל זמיר "עוד על הצמדות בבתים משותפים" [ספר ויסמן – מחקרי משפט לכבודו של יהושע ויסמן 205](#), 210-213 (שלום לרנר ודפנה לוינסון-זמיר עורכים 2002)). בדרך זו הצמדת החניה הנגישה שהיא חנייה במיקום מועדף ובעלת מידות מרווחות תניצר ערך לזים או לבעל הדירה אליה היא תוצמד. בכך תעשיר ההצמדה גורם פרטי שלא לתכלית לשמה הוקצתה החנייה הנגישה מעבר לתקן החניה הרגיל (גם בנסיבות של קרבה למתע"ן).

שישית, אי-הקפדה על שמירתה של החניה הנגישה זמינה לשימוש אדם בעל מגבלת ניידות, גם במקרה בו בבניין מסוים אין אדם שכזה ומתן אפשרות להצמדת החניה לדירה פרטית, תהפוך אותה לחלק מהרכוש הפרטי (שאינו משותף) ותשלול את השימוש בה בטווח הארוך.

בכך יוצר מצב בו ברבות השנים החניות הנגישות יעברו לידיים פרטיות וכאשר יגיע להתגורר בבית המשותף אדם בעל מוגבלות לא תהייה יכולת להעמיד לשימוש חניה נגישה (על קושי זה עמד גם השופט כ' מוסק בהחלטתו [בה"פ \(מחוזי י-ם\) 61018-12-16](#) [דוד נ' חצרי אלף בית קידום פרויקטים בע"מ](#), פסקה 49 (נבו 9.1.2017)). אמת, הסדרת שימוש לטווח הארוך מחייבת יצירת מנגנון חקיקתי מורכב, כפי שאכן נעשה במסגרת תזכיר התיקון [לחוק המקרקעין](#) (הצמדת מקומות חניות נגישות בבניין מגורים חדש), תשפ"ה-2025. ברם עד להשלמת הליך החקיקה על המורכבות הכרוכה בכך, מן הראוי להימנע מיצירת עובדות מוגמרות בשטח, שיסכלו את קיומו של ההסדר החקיקתי המתגבש.

מכלול טעמים אלה מטים את הכף למניעת הצמדתה של החניה הנגישה בתנאי שהיא הוקצתה מעל תקן החניה הרגיל.

32. לא נעלמה מעיני עמדת הנציבות שסברה כי במקרה בו אין דייר בעל מוגבלות אין מניעה להקצות את החנייה לאחת הדירות בבית המשותף:

9. כיצד מקצים חניות נגישות בחניה של בניין מגורים חדש?
לפי תקנות התכנון והבניה (תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: התקנות), תוספת שנייה, חלק ח' פרק ב': בניין מגורים חדש), ישנה חובה שבכל "בניין מגורים חדש" כהגדרתו בתקנות, יוקצה מספר מסוים של חניות נגישות (ראו פרט 8.272 לתוספת השנייה). על חניות אלה יחולו מספר כללים שיאפשרו לאדם עם מוגבלות הזקוק לכך, להשתמש בחנייה בנוחות כמפורט בסימן ג' לפרק ב' של חלק ח' לתקנות.
אמנם התקנות מדברות על הקצאת מספר מסוים של חניות נגישות בבניין מגורים חדש, ולא על הצמדת אותן חניות, אולם, בבואנו לפרש את תכלית התקנות, נראה כי כוונת מתקין התקנות הייתה כי חניות נגישות יהיו מיועדות לדיירים עם מוגבלות בעלי תגי חנייה לנכה שניתן על ידי משרד התחבורה (חוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993) (להלן: "דיירים עם מוגבלות"). על כן, עמדת הנציבות הינה, כי במהלך מכירת הדירות אם הקבלן מבקש להצמיד חניות לדירות, עליו להצמיד קודם את החניות הרגילות לדירות של דיירים שאינם דיירים עם מוגבלות, ואת החניות הנגישות לדירות של בעלי תג חניה לנכה. רק במקרה שכל החניות הרגילות הוצמדו לדירות של דיירים שאינם דיירים עם מוגבלות, ניתן להצמיד חניה נגישה לאדם שאינו בעל תג".

ברם, עמדה זו אינה מביאה בחשבון את התיקון שנערך בשנת 2016 בתקנות החנייה, לפיו מקומות החניה הנגישים מהווים תוספת על-תקנית. לפיכך, בכל הכבוד הראוי, עמדת הנציבות עלולה להביא למצב בו בטווח הארוך חניות נגישות לא יעמדו לזכותם של אלה שמתקין התקנות כיוון למענם. לפיכך אני סבור שעמדה זו אינה הולמת את התיקון בתקנות החניה.

הא-ראיה לכך הוא נוסח תיקון החקיקה שגיבש משרד המשפטים, כפי שהובא על ידי שר המשפטים לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, ששם גובש מנגנון שונה – בעצה אחת עם הנציבות - שאכן מבטיח את הקצאת החנייה הנגישה לבעל מוגבלות בניידות גם בטווח הארוך.

33. בהינתן שאין מניעה חוקית מבחינת הוראות [חוק המקרקעין](#) כי חניה נגישה תהווה חלק מהרכוש המשותף ובהתחשב ביתר הטעמים שאותם פירטתי לעיל, המסקנה היא שהוועדה המקומית ורשות הרישוי מוסמכות לקבוע תנאי בהיתר הבניה או בתעודת הגמר לפיה חניה נגישה תהווה חלק מהרכוש המשותף. לצורך כך הן אף מוסמכות לחייב את היזם או את מגיש הבקשה לרשום הערה מכוח [סעיף 27](#) או [29 לחוק המקרקעין](#). בכך יהא אף להכין את הקרקע לקראת קליטת ההסדר המתגבש בהליך החקיקה הראשי ביוזמת משרד המשפטים והשר הממונה.

34. אולם בכך לא סגי.

לאחר שנמצא כי ברמה העקרונית הוועדה המקומית ורשות הרישוי מוסמכות לקבוע בהיתר הבנייה תנאי ומגבלת שימוש לפיה החניות הנגישות יהוו חלק מהרכוש המשותף, נותר עניינה של העותרת דכאן. בחינת הראיות המנהליות שהובאו לפניי בעניינה של העותרת מלמד על הנסיבות הבאות:

ראשית, נוסח הבקשה מיום 25.07.2021 לרישום הערה לפי תקנה 27 לרישום שימושים וייעודים במקרקעין מכוח תקנות הרישום לא התייחס לחניה הנגישה כחלק מהשטח המיועד לרישום כרכוש משותף. לכך ישנה חשיבות יתירה מאחר שבטופס הבקשה נרשמו רכיבים אחרים שהם בגדר "רכוש משותף לא הכרחי" כגון: חדר אופניים ועגלות וחניית אופניים ואופנועים.

שנית, היתר בניה מיום 26.08.2021 לא כלל תנאי בעניין מניעת הצמדתה של החניה הנגישה.

שלישית, בהתכתבות מיום 18.4.2024 בין אדריכל העותרת לבין נציג מקצועי של עיריית ראשון לציון (מהנדס תנועה), נמסר כי "אין מניעה להצמדת חניה נגישה לכל רוכש בתנאי שאין רוכש נכה. חובה לקבל יועץ משפטי" (כך במקור-א.ש.). גם תשובה זו שניתנה לאחר השלמת הבניה מלמדת על היעדרה של הנחיה ברורה בעניין החניה הנגישה.

רביעית, החלטת הסירוב של רשות הרישוי המקומית מיום 1.05.2024 לגבי תשריט הבית המשותף התקבלה לאחר השלמת הבנייה והיא אינה נתמכת בהחלטה קודמת של הוועדה המקומית.

חמישית, רק ביום 13.10.2024 או בסמוך לכך התקבלה החלטת הוועדה המקומית, לפיה עמדתה העקרונית היא כי חניות נגישות המאושרות בבנייה חדשה לא יוצמדו לדירות ויסומנו כחלק מהרכוש המשותף.

35. בחינת שרשרת ההחלטות של המשיבות מלמדת כי מדובר בדרישה מפתיעה של רשות הרישוי, שהתקבלה מבלי לשמוע את עמדת העותרת ותוך אי-התאמה עם התנאים שנקבעו בהיתר הבניה. בהקשר זה אני מקבל את עמדת התאחדות הקבלנים לפיה קיים קושי מהותי להורות על איסור הצמדת חנייה נגישה בנסיבות בהן דרישת אי ההצמדה של החניה הנגישה לא צוינה בתיק המידע להיתר או בתנאי היתר הבניה, אלא רק במסגרת החלטת רשות הרישוי בעת הגשת תשריט הבית המשותף לאישורה.

36. על מנת להמחיש את כובד משקלם של הפגמים אציין כי אילו היו הוועדה המקומית או רשות הרישוי מודיעות מראש לעותרת על הכוונה להכליל את החניה הנגישה במסגרת הרכוש המשותף, יש להניח כי החנייה הנגישה לא הייתה נמכרת או מוקצת לאחת מהדירות כפי שנעשה.

יתר על כן, אילו הוועדה המקומית או רשות הרישוי היו קובעות את הדבר כתנאי בהיתר הבניה, היה בידי העותרת סיפק לערור על ההחלטה ולהעמידה למבחן לפני ועדת הערר. כל אלה לא נעשו ובכך גרמו לתקלה משמעותית מבחינתה של העותרת. על כל אלה יש להוסיף את הקושי בקביעת מגבלת שימוש מצד רשות הרישוי באופן שאינו הולם את היתר הבניה, שניתן מכוח החלטת הוועדה המקומית. בנסיבות אלה אני סבור כי משקלם המצטבר של הפגמים לעיל מטה את הכף אל עבר פסילת החלטת רשות הרישוי בעניינה הקונקרטי של העותרת. מסקנה זו מתיישבת עם "ראייה חדשה" שהעותרת ביקשה לצרף לעתירתה – נוסח חוזה שאושר במינהלת משרד הבינוי והשיכון שאינו כולל הצמדה של חניה נגישה. מסמך זה שאני רואה לנכון לקבלו, תחת ההסתייגות שאינו מעיד על עמדתה הכללית של המדינה או על עמדת מוסד התכנון המוסמך, מלמד על חוסר הוודאות שקיים לעת הזו ועל הצורך בהסדרה כוללנית של סוגיית ההצמדה של החניה הנגישה בבתים חדשים.

37. התאחדות הקבלנים הצביעה על פגמים בהליך פרסום עמדתה העקרונית של הוועדה המקומית, באשר למניעת ההצמדה של החניות הנגישות במסגרת מסמך ההבהרות. לגישתה היה ראוי ונכון לערוך הליך מסודר של שיתוף הציבור בטרם פרסום המסמך, שאינו אלא מסמך מדיניות.

לאחר ששקלתי את טענות הצדדים אני סבור כי אכן היה ראוי כי בטרם יפורסם מסמך שקובע את עמדתה העקרונית של הוועדה המקומית, ייערך הליך שכולל את שיתוף הציבור. עם זאת, בענייננו, המסמך פורסם תוך כדי ההליך המשפטי. במצב זה עמדת העותרת ממילא עמדה לפני הוועדה המקומית.

אף במסגרת ההליך שלפניי נשמעו עמדות הצדדים הרלבנטיים, לרבות אלה שמייצגים אינטרסים קוטביים של חלקים רחבים בציבור שעלול להיות מושפע מהעמדה העקרונית. בסופו של יום נמצא כי העמדה העקרונית של הוועדה המקומית היא נכונה ועולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה והתקנות הרלבנטיות. נסיבות אלה מקהות מאוד את הפגם שנפל בהליך פרסום מסמך ההבהרות של הוועדה המקומית, אך מחייבות כי לא יינתן לו תוקף רטרואקטיבי, קרי: ההבהרה תחול ממועד פרסומה ואילך.

38. בהתחשב במכלול המסקנות אליהן הגעתי אסכם את התנאים להפעלת סמכות רשות הרישוי מכאן ואילך לצורך חיוב בעל היתר בניה בהכללת חניה נגישה כחלק מהרכוש המשותף:

א. החניה הנגישה הוקצתה מעל לתקן החניה הרגיל (בהתאם לתקנות החניה).

ב. עניין אי-ההצמדה של החניות הנגישות הודע מראש למבקש ההיתר במסגרת תיק המידע או שפורסם בדרך אפקטיבית אחרת באתר אגף ההנדסה ברשות המקומית או באתר הוועדה המקומית הרלבנטית.

ג. נקבע תנאי בהיתר הבניה כי החניה הנגישה תהווה חלק מהרכוש המשותף או שנקבע במסגרת הבקשה לפי [תקנה 27](#) לתקנות הרישום כי החניה הנגישה תהווה חלק מהרכוש המשותף.

מובהר כי אין באמור לעיל כדי לפגוע בהליכים שכבר בוצעו והם בגדר מעשה עשוי או במקרה בהם סוגיית הסדרת ההצמדה נעשתה בהסכמה עם בעל ההיתר.

39 . סוף דבר – העתירה מתקבלת במובן זה שהחלטת רשות הרישוי נשוא העתירה מבוטלת. המשיבות יפעלו מכאן ואילך בהתאם להנחיות כמפורט בסעיף 38 לפסק הדין. בנסיבות העניין, בהתחשב במורכבות ההליך ולנוכח החשיבות הציבורית בליבון המחלוקת, אני מחייב את המשיבות 1-2 בשכ"ט ב"כ העותרת בסך 25,000 ₪ לתשלום בתוך 45 ימים. יתר הצדדים ישאו בהוצאותיהם.

ניתן היום, י"ב סיוון תשפ"ה, 08 יוני 2025, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

אורן שוורץ 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה