

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

**הנדון: החלטה בעניין מס תכנית: 415-0933564 - מתחם פרנקל -
רמב"ם, הודעה לפי סעיף 77-78 מס' ערר: 53/21**

מצ"ב פרסום החלטה בערר 53/21

הערר נידון, בהיוועדות חזותית, ביום, טו', חשון תשפ"ב, (21.10.2021).

1. להלן חברי הועדה:
מר אריאלי צבי, נציג שרת המשפטים (יו"ר).
גב' זינה פרפליצין, נציגת מנכ"לית מינהל התכנון.
מר רם אלמוג, נציגת משרד להגנת הסביבה.
גב' שולמית גרטל, נציגת שר הבינוי והשיכון.
2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה:
מר שמעון גואטה, ראש המועצה האזורית מעלה יוסף, נציג שלטון מקומי.
מר גיבר חמוד, ראש המועצה המקומית סאג'ור, נציג שלטון מקומי.

בכבוד רב,

עלמית שוי

מרכזת ועדת המשנה לעררים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

מדינת ישראל

המועצה הארצית לתכנון ולבניה

ועדת המשנה לעררים

ערר 53/21

חנה ותומר טוגנדר
ע"י ב"כ אדר' ערן אדרי

ה ע ו ר ר י ם

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז מרכז
ע"י ב"כ עו"ד ניצן בן-ארויה
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמלה
3. עיריית רמלה
4. בוני התיכון פיננוי ובינוי רמלה
ע"י גבי יפעת אוליאל

ה מ ש י ב י ם

הדיון התקיים ביום 21.10.2021 לפני ועדת המשנה לעררים: גבי זינה פריפליצין, מר רם אלמוג, גבי שולמית גרטל ועו"ד אריאל צבי – יו"ר הוועדה.

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז מרכז (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 24.5.2021, לפרסם הודעה על הכנת תכנית ולהטיל מגבלות על הוצאת היתרי בניה לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. זאת לשם קידומה של תכנית מס' 415-0933564 לגבי מתחם פרנקל-רמב"ם בעיר רמלה (להלן: "התכנית" או "המתחם").
למען הסדר הטוב יצוין כי לאחר מכן, נקלטה תוכנית זו לקראת דיון להפקדה בוועדה המחוזית תחת המספר 415-0820787.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

2. הערר הוגש בידי חנה ותומר טוגנדר (להלן: "העררים"), מכוח סעיף 78(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), אשר בקשתם להיתר נדחתה בידי הוועדה המקומית נוכח המגבלות האמורות.
3. ביום 21.10.2021 קיימנו דיון בערר; בסופו, החלטנו פה אחד כי במקרה זה לא קיימת הצדקה לאשר את הבקשה להיתר, ולכן החלטנו לדחות את הערר.

הרקע לערר

4. כפי שעולה מכתב הערר ומתגובות המשיבים, המתחם המדובר מצוי בפינת הרחובות ישראל פרנקל והרמב"ם שבצפון העיר רמלה, ושטחו כ-8.6 דונם.
5. לגבי מתחם זה מקודמת תוכנית התחדשות עירונית אשר כפי שעולה מהוראותיה, מטרתה פיתוח המתחם, תוך שילוב של מגורים, מסחר, משרדים, שטחי ציבור ומוסדות ציבור. במסגרת זו מוצע פינוי המבנים הקיימים (ביניהם המבנה לגביו הוגשה הבקשה להיתר), ובניית מתחם מגורים ובו 297 יח"ד.
6. כעולה מפרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית מיום 24.5.2021, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכריזה על המתחם כמיועד להתחדשות עירונית ביום 23.12.19. ביום 28.2.21 דנה הוועדה המקומית בעניין, והחליטה להמליץ לוועדה המחוזית לפרסם הודעה על הכנת תכנית ולקבוע תנאים להוצאת היתרי הבנייה במתחם - לפי סעיפים 77-78 לחוק. בדיון שהתקיים, ציין מהנדס העיר כי "הוגשו במתחם 4 בקשות להיתר: 2 בקשות שלא עברו תנאי סף ו-2 בקשות לגביהן התקבלה החלטה לאשר. בקשה אחת הינה לאישור בדיעבד של תוספת בניה, ובקשה שניה לתוספת למבנה". בסיום הדיון, החליטה הוועדה המחוזית כדלהלן:

לאחר שבחנה את הבקשה ושמעה את נציגי עיריית רמלה ועורכי התכנית מחליטה הועדה לפרסם הודעה על הכנת תכנית מפורטת להתחדשות עירונית לפי סעיף 77 וקביעת הגבלות על הוצאת היתרי בניה בתחומה לפי סעיף 78 לחוק:

- א. לא יינתן היתר להריסה ובניית מבנה חדש.
- ב. לא יינתנו היתרי בניה לפי תמ"א 38 על תיקוניה.
- ג. לא יינתנו היתרי בניה לתוספת בינוי על מבנים קיימים, למעט היתרים לביצוע תשתיות ולצורך תחזוקה שוטפת, חיזוק, מיגון והנגשה.
- ד. התנאים לפי הודעה זו לא יחולו על מגרשים ביעוד מבנים ומוסדות ציבור, שצ"פים, דרכים.
- ה. מגבלות אלה לא יחולו על בקשה להיתר בניה שהוחלט לאשרה לפני החלטה זו.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

ו. תוקף התנאים הינו שנתיים מיום פרסום ההודעה או עד הפקדת תכנית, לפי המוקדם מבניהם.

ז. התכנית שבהכנה היא תכנית גם לפי סעיף 23 לתמא 38

הוועדה מורה על פרסום ההגבלות לפי סעיף 78 לחוק בתוך 60 יום מיום פרסום החלטה, ככל שלא יפורסמו התנאים החלטה בטלה.

7. הודעה כאמור פורסמה בילקוט הפרסומים ביום 21.6.2021 (י"פ 9691, עמ' 6912).

8. העוררים הגישו לוועדה המקומית בקשה להיתר (מס' 20200276), במסגרתה ביקשו להקים מחסן משותף לכלל דיירי הבניין בקומת קרקע בגודל 11 מ"ר ותוספת חדר למגורים בגודל 11.6 מ"ר (שאינו ממ"ד). בקשת העוררים הוגשה לראשונה ביום 17.12.2020, אולם היא לא עמדה בתנאי הסף, והיא נדונה בישיבת רשות הרישוי לאחר שעברה תנאי סף, רק ביום 11.8.2021. בדיון, החליטה רשות הרישוי לדחות את הבקשה אשר אינה עומדת בתנאים שפורסמו בהודעה האמורה. על החלטה זו הוגש הערר שבפנינו.

טענות העוררים

9. העוררים טוענים כי תהליך הגשת הבקשה והעמידה בתנאי הסף נמשך זמן רב. במסגרת התהליך לטענתם, מחלקת הרישוי דרשה מהם השלמת מסמכים רבים, ונדרשה מהם עמידה בתנאים שאינם סטנדרטיים, דבר אשר הביא לעיכוב בדיון בבקשתם.
10. עוד טענו העותרים כי לא היה ידוע להם על פרסום ההודעה וההגבלות על מתן היתרים עד המועד בו נדחתה בקשתם להיתר. משכך, הם המשיכו לקדם את הוצאת ההיתר, בעלויות כספיות לא מבוטלות, אשר עלולות לרדת לטמיון, בשל דחיית הבקשה.
11. בנוסף, טענו העוררים כי בקשות אחרות במתחם אושרו על אף פרסום ההודעה. העותרים ציינו גם כי אם תתקבל בקשתם הם מוכנים להתחייב שלא להתנגד לתכנית לכשתצא לפועל בהמשך, וכי השטח הבנוי שיתווסף להם לא יבוא בחשבון במסגרת טבלאות האיזון בתוכנית החדשה.
12. משכך, טוענים העוררים כי החלטה האמורה פוגעת בהם למעלה מן הצורך וכי יש לאשר את בקשתם להיתר.

טענות המשיבה 1

13. המשיבה 1, הוועדה המחוזית, טענה כי הטלת המגבלות נעשתה בגין תוכנית מגובשת אשר נקלטה במערכת לקליטת תכניות וצפויה לעלות לדיון בוועדה המחוזית כבר בתקופה הקרובה. בהקשר זה, טענה המשיבה כי יש לבחון את הסרת המגבלות אל מול השפעתה על התוכנית.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

14. בהקשר זה, ציינה המשיבה 1 בהתבסס על פסיקת בתי המשפט ועל החלטות קודמות של ועדה זו, כי תכלית ההסדר הקבועה בסעיפים 77-78 לחוק היא למנוע סיכול תוכנית שיש בה אינטרס ציבורי. בהתאם לכך, טוענת המשיבה כי יש לבחון את סבירותן של המגבלות שהוטלו מכוח סעיפים אלה, אל מול האינטרס הציבורי שבקידום התוכנית (ע"ר 22/20 בירקו חברה לבניה והשקעות נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 31.25.20)).
15. נוכח האמור, טענה המשיבה 1 כי ההחלטה להטיל מגבלות על הוצאת היתרים במתחם הינה החלטה סבירה ומאוזנת, לאור העובדה כי לא מדובר ברעיון תכנוני ראשוני אלא בתכנית אשר כאמור, נקלטה וצפויה לעלות לדיון בוועדה המחוזית בקרוב.
16. עוד ציינה המשיבה 1 כי החרגת הבקשה הנוכחית מהמגבלות שנקבעו על ידה, וכן החרגת בקשות נוספות שתבואנה בעקבותיה, עלולה לסכל למעשה את הפרויקט ולכל הפחות להקשות באופן משמעותי על קידומו. זאת משום ששינוי גודל השטחים המבונים במתחם עשוי להשפיע על טבלאות האיזון שנקבעו בתוכנית שהוגשה. זאת במיוחד נוכח הרגישות המיוחדת המאפיינת את הכדאיות הכלכלית של תוכניות להתחדשות עירונית.
17. בנוגע לטענות העוררים אודות עיכוב הליכי הרישוי בעניינם ובהעמדת תנאים בלתי סבירים לקליטתה של הבקשה להיתר, הבהירה המשיבה 1 כי אין בידיה מידע אודות נושאים אלה וכי במסגרת סמכות הביקורת של ועדת משנה זו, לא ניתן לבחון טענות אלה. עוד ציינה המשיבה 1 כי במועד הטלת המגבלות לא היה בידי העוררים היתר מאושר, ולכן ההגבלות שנקבעו חלות עליהם. זאת בשונה מבקשות אחרות במתחם שאושרו לפני ההחלטה ולגביהן נקבע במפורש כי המגבלות אינן חלות עליהן.

טענות המשיבות 2 ו-3

18. המשיבות 2 ו-3 ציינו אף הן כי מדובר בתוכנית בשלה, אשר הדיון בהפקדתה אמור להתקיים בקרוב. בהקשר זה ציינו המשיבות כי עד ליום הגשת התגובה, החתים היזם למעלה מ-60% מבעלי הזכויות במתחם.
19. המשיבות ציינו גם כי אישור הבקשה להיתר, עשוי לפגוע בטבלאות האיזון שנקבעו בתוכנית ובמנגנון התמורות שבבסיסה ובכך לפגוע בכדאיותה הכלכלית ובמימושה. בהקשר זה ציינו המשיבות כי בהעדר הצדקה תכנונית לכך (כגון הרחבה לצרכי מיגון או חיזוק אשר הוחרגו במפורש מהמגבלות שנקבעו), אין מקום להיענות לבקשה ולפרוץ את המגבלות שנקבעו בהחלטת הוועדה המחוזית, דבר אשר עשוי להוות גם תקדים לבקשות נוספות מצד בעלי זכויות אחרים במתחם.
20. בהתייחס לטענות העוררים לפיה נדרשו מהם תנאי סף בלתי סבירים, לצורך בחינת בקשתם, טענו המשיבות כי בניגוד לאמור, הבקשה טופלה בהליך רגיל של הפקת מידע מקדים אודות התכנית ותו לא.
21. עוד הבהירו המשיבות כי ככל שהעוררים עומדים על קבלת סעד כספי בשל ההוצאות שנגרמו להם, הרי שהדבר אינו בסמכות הוועדה, ומשכך אין להיעתר לבקשה.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

עמדת המשיבה 4

22. בדיון שהתקיים ציינה ב"כ המשיבה 4 כי המגעים עם הדיירים נמצאים בשלבים מתקדמים, וכך כי שינוי מנגנון התמורות עלול לפגוע משמעותית במימוש הפרויקט.

דיון והכרעה

23. השאלה שבפנינו היא האם בנסיבות העניין, כפי שתוארו לעיל, קיימת הצדקה לאשר את הבקשה להיתר, בחריגה מהתנאים שקבעה הוועדה המחוזית לפי סעיף 78 לחוק בשל קידומה של תוכנית התחדשות עירונית במתחם.

24. סעיפים 77 ו-78 לחוק קובעים כך:

77. מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית; מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בענין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר; ההודעה תפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסם הודעה על הכנת תכנית מיוזמתו.

78. (א) פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת; תוקפם של תנאים אלה יהיה עד להפקדת התכנית, דחייתה או עד שיבוטלו התנאים או שישונו על ידי מי שקבעם, או לפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים, הכל לפי המועד המוקדם יותר; מוסד התכנון רשאי להאריך את תוקפם של התנאים או לשנותם לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שלוש שנים מנימוקים מיוחדים שיירשמו; ראה יושב ראש מוסד התכנון כי יש צורך בהארכה נוספת מעבר לשלוש שנים, רשאי הוא לעשות כן, באישור שר הפנים.

(ב) הרואה עצמו נפגע מהחלטת מוסד תכנון לפי סעיף זה רשאי

לערור –

(1) כאשר ההחלטה היא של ועדה מחוזית – למועצה הארצית;

(2) כאשר ההחלטה היא של ועדה מקומית – לוועדת הערר.

25. כפי שהובהר לא אחת בפסיקת בתי המשפט ובהחלטות קודמות של ועדה זו, הסמכות הנתונה למוסד התכנון לפי סעיפים אלו נועדה למנוע את סיכולה של התוכנית הנמצאת בהליכי תכנון

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

(ראו: עמ"נ (תל אביב-יפו) 1047/04 אקספורט הדרי שרון בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה 6 (פורסם בנבו, 9.12.2004)).

בהתאם לכך, על ההגבלות אותן מטיל מוסד התכנון לפי סעיף זה, להיות תואמות מטרה זו ולמנוע רק את הפעולות אשר עלולות לפגוע בתוכנית החדשה או להכביד עליה (ראו: שרית דנה ושלום זינגר, דיני תכנון ובניה 383(2015)).

26. בענייננו, קבעה הוועדה המחוזית בהחלטתה כי ממועד פרסום ההודעה - "לא יינתנו היתרי בניה לתוספת בינוי על מבנים קיימים, למעט היתרים לביצוע תשתיות ולצורך תחזוקה שוטפת, חיזוק, מיגון והנגשה". כפי שצינו הוועדה המחוזית, הוראה זו נועדה למנוע תוספות בניה במתחם המיועד לפינוי במסגרת התוכנית החדשה, משום ששינוי ההיקף השטחים הבנויים במתחם המיועד לפינוי במסגרת התחדשות עירונית פוגע בטבלאות האיזון ובמנגנון התמורות העומד ביסוד התוכנית.

27. כידוע, תוכניות התחדשות עירונית, טעונות מטבען הסכמת בעלי הזכויות במתחם. בנסיבות אלה, שאלת התמורה לבעלי הזכויות וכנגזרת מכך – שאלת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט מקבלת משנה חשיבות. נוכח האמור, מקובלת עלינו טענת המשיבות כי אישור תוספות בינוי במתחם, בשלב זה, עלול להביא לפגיעה באפשרות מימוש התוכנית.

28. כפי שפורט לעיל, התוכנית אינה בגדר רעיון תכנוני שאינו מגובש. מדובר בתוכנית אשר במועד הדיון בפנינו נקלטה במערכת להפקדת תכניות, ונקבע דיון בעניינה בוועדה המחוזית (בינתיים, החליטה הוועדה המחוזית (ביום 1.11.2021) על הפקדת התוכנית בכפוף לתנאים). מנגד – מהטענות שהעלו בפנינו העוררים, לא מצאנו כי הבינוי המבוקש נועד לשרת אינטרס מיוחד, מעבר להרחבת דירתם של העוררים (ושטח האחסון העומד לטובת כלל דיירי הבניין), אשר מצדיק את הפגיעה שתוארה לעיל.

29. מסקנה זו לא תשתנה גם נוכח טענת העוררים כי הגשת הבקשה לראשונה לוועדה המקומית נעשתה בחודש דצמבר 2020, לפני שהתקבלה ופורסמה החלטת הוועדה המחוזית לפי סעיפים 77-78 לחוק.

כאמור לעיל, מפרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית מיום 24.5.2021, עולה כי במסגרת הדיון, ציין מהנדס העיר שבמתחם האמור הוגשו כמה בקשות להיתר, כאשר חלק מהן, נכון לאותו מועד לא עברו תנאי סף, וחלק מהן אושרו.

בהתאם לכך, אין חולק כי במועד בו נקלטה ונדונה בקשת העוררים לאחר שעברה את תנאי הסף – 11.8.2021, כבר היו המגבלות והתנאים האמורים בתוקף, ועל הוועדה המקומית היה לבחון את הבקשה לאורם.

למעלה מן הצורך, נציין כי ייתכן שיש מקום לבחון אף את עמידתן במגבלות של בקשות להיתר שאושרו אולם ההיתר בגינן טרם הוצא, וזאת בהתאם לכלל לפיו על היתר הבניה להיות תואם לתוכנית ולתנאים החלים במועד הוצאתו (ראו בהקשר זה: דיני תכנון ובניה, עמ' 387; לדעות שונות בעניין ראו: שם, ה"ש 51).

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

בענייננו כאמור, דנה הוועדה המחוזית בעניין זה וקבעה במפורש כי החלטתה לא תחול על הבקשות אשר הוחלט לאשרן קודם כן.

30. נוכח האמור, אנו סבורים כי בהתנגשות בין האינטרס של העוררים להרחיב את דירתם, לבין הצורך בהבטחת מימושה של תוכנית התחדשות עירונית במתחם – אשר גם העוררים עצמם תומכים בה, יש להעדיף את קידום התוכנית, ואין לאפשר את החרیגה המבוקשת מהמגבלות שקבעה הוועדה.

בהקשר זה נדגיש כי המגבלה שהוזכרה לעיל אינה חלה על תוספות אשר תכליתן בין היתר מיגון והנגשה של הבניין, למשל - בניית מרחב מוגן.

סיכום

31. לסיכום, לא מצאנו כי קיימת הצדקה בנסיבות העניין לחרוג בעניינה של הבקשה להיתר מהמגבלות שהטילה הוועדה המחוזית לפי סעיף 78 לחוק, ולכן החלטנו פה אחד לדחות את הערר.

היום, ה' כסלו תשפ"ב (9.11.2021)



אריאלי צבי, עוד
יו"ר ועדת המשנה לעררים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il