

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין מס תכנית: 410-0953687 - מתחם ארגוב פתח
תקווה הודעה לפי 78 77

מצ"ב פרסום החלטה בערר 62/21.

הערר נדון, בהיוועדות חזותית, ביום ל' אדר א' תשפ"ב (03.03.2022).

1. להלן חברי הועדה :
מר מורן בראון, נציג שרת המשפטים (יו"ר).
גב' עדי סילברמן, נציגת מנכ"לית מינהל התכנון.
מר הילל זוסמן, נציג רשות טבע וגנים.
גב' שולמית גרטל, מ"מ של בעל הכשרה בשיכון ובניה.
2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה :
מר מיכאל אלפר, סגן ראש העיר חיפה, נציג שלטון מקומי.
גב' טל אוחנה, ראש עיריית ירוחם, נציגת שלטון מקומי.

בכבוד רב,

שולמית פז

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

**מדינת ישראל
המועצה הארצית לתכנון ולבניה
ועדת המשנה לעררים**

ערר 62/21 בעניין תכנית 4140-0953687 מתחם ארגוב, פתח תקווה

1. חיים רומאני

בעצמו

ה ע ר ר

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז

באמצעות ב"כ עו"ד ניצן בן ארויה ומר ליאור רגב
לשכת התכנון מחוז מרכז

2. הוועדה המקומית ובניה פתח תקווה

באמצעות ב"כ עו"ד גיל זילבר וגב' רעות סגרון

ה מ ש י ב ו ת ב ע ר ר

הדיון התקיים ביום 3.03.2022 בהיוועדות חזותית לפני ועדת המשנה לעררים: עו"ד מורן בראון – יו"ר הוועדה; מר הלל זוסמן, גב' שולמית גרטל, גב' עדי סילברמן.

החלטה בעניין פרסום הודעה על הכנת תכנית מפורטת ועל פרסום

הגבלות על הוצאת היתרי בנייה בתחומה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז מרכז (להלן: **הוועדה המחוזית**) מיום 24.05.2021 בתכנית 410-0953687 "מתחם ארגוב, פתח תקווה" (להלן: **התכנית**). ההחלטה היא פרסום הודעה לפי סעיף 77 לחוק הכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**) בדבר הכנת תכנית מפורטת להתחדשות עירונית וקביעת תנאים מגבילים על הוצאת היתר בנייה לפי סעיף 78 לחוק. המדובר על קביעת תנאים במסגרת הקו הכחול של

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

התכנית שהוא למעשה מתחם שנקבע להתחדשות עירונית ומקודמת בעניינו כיום תכנית תמ"ל/2034, כפי שיפורט להלן.

2. הערר הוגש מכוח סעיף 78(ב)(1) לחוק.

3. לאחר עיון במכלול כתבי הטענות שהוגשו, שמיעת טענות העורר בדיון שהתקיים ביום 3.03.2022, ושמיעת טענות המשיבים, הגענו פה-אחד לכלל מסקנה כי דין הערר להידחות. להלן יפורטו הנימוקים לכך.

רקע תכנוני

4. התכנית מתייחסת לשטח של כ-28 דונם, והוא תחום ברחובות שפרינצק-מינץ, סולד-פינס (להלן: **מתחם ארגוב**). מתחם ארגוב הוא חלק משכונת אחדות, שהיא שכונה ותיקה המצויה בדרומה של העיר פתח תקווה המיועד להתחדשות עירונית.

5. תכנית המתאר הכוללת לפתח תקווה (תכנית מספר 410-0491563) שהוועדה המחוזית החליטה להפקידה בתנאים בדיון מיום 20.12.2021, חילקה את שטח העיר למתחמי תכנון. שטח מתחם ארגוב כלול במתחם ביעוד מוכלל ועיקרי למגורים, תעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור. שטח הבקשה שבפנינו מוגדר כאזור התחדשות מרכזי בהעצמה מלאה, תבנית הבניה מגדירה בינוי עד 9 קומות ואזור חיפוש בניה לגובה ובגבול עם ציר בהעדפה מלאה לתח"צ.

6. בנוסף, עיריית פתח תקווה מקדמת מסמך מדיניות להתחדשות עירונית לשכונת אחדות, בשיתוף הרשות להתחדשות עירונית. בהתאם למסמך המדיניות שמקודם בימים אלה, מתחם ארגוב מיועד להתחדשות בדרך של פינוי-בינוי ואינו כולל מבנים להתחדשות לפי תמ"א 38.

7. כמו-כן, בימים אלה, מקדמת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים (להלן: **הוותמ"ל**) בשטח מתחם ארגוב את תכנית תמ"ל/2034. בהתאם להוראות המתגבשות של תכנית זו ודברי ההסבר לה, אשר כאמור מצויה בשלבי הכנה (צורפו כנספח מטעם הוועדה המקומית), תמ"ל/2034, מציעה פינוי של 10 בניינים בשכונת ארגוב הוותיקה, הכוללים 240 יחידות דיור וזאת לטובת בניית 985 יחידות דיור בסך הכל, כאשר 794 יח"ד יהיו ב-5 מבני מגורים בני 25 עד 37 קומות ועוד 191 יח"ד מתוכננות בבנייה מרקמית עד 9.5 קומות. הצפיפות הממוצעת היא 70 יח"ד לדונם נטו. בנוסף מציעה תמל/2034 חזית מסחרית ושטחי תעסוקה מגרשי המגורים לאורך רחובות שפרינצק, פינס והנרייטה סולד, הקצאת שטחים מבונים לצרכי ציבור, מגרש למבנים ומסודות ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. עוד צוין בדברי ההסבר לתמל/2034 כי "העקרון התכנוני בתכנית הוא יצירת שטחים פתוחים בין הבניינים המקושרים על ידי מערכת צירים פנימית, המתייחסת לעיר ומאפשרת קישוריות דרך המתחם".

8. יוער כי בשל פקיעת תוקפו בשעתו של החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, הוגשה הבקשה נושא הערר דגן לוועדה המחוזית ונדונה שם. מאז

חודשו סמכויות הוותמ"ל (ראו: חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7) התשפ"א-2021 (ס"ח תשפ"א, מס' 2925 מיום 8.8.2021, עמ' 398)), ומשכך התכנית מוסיפה ומקודמת כיום במסגרת הוותמ"ל. כפי שנמסר לוועדה במסגרת הדיון בערר, תמ"ל/2034 מצויה בשלב הגשת המסמכים ולפני דיון להפקדה.

9. בהמשך להתפתחויות תכנוניות אלה, בדיון מיום 22.04.2021 המליצה הוועדה המקומית פתח תקווה על פרסום הודעה על הכנת תכנית על פי סעיף 77 לחוק וקביעת מגבלות לפי סעיף 78 לחוק.

10. ועדת המשנה להתחדשות עירונית של הוועדה המחוזית דנה בבקשת העירייה בדיון מיום 24.05.2021. במסגרת הדיון שמעה הוועדה המחוזית את נציגי עיריית פתח תקווה והחליטה לפרסם הודעה על הכנת תכנית וכן להטיל מגבלות על הוצאת היתרים בהתאם לסעיף 78 לחוק, בעקבות כך הוועדה נתנה הוראתה לפרסם ההגבלות לפי סעיף 78 לחוק בתוך 60 ימים מיום פרסום ההחלטה. ואלו הן המגבלות שהוטלו במסגרת הקו הכחול של התכנית כפי שקבעה הוועדה המחוזית:

- א. לא יינתן היתר להריסה ובניית מבנה חדש;
- ב. לא יינתנו היתרי בנייה לפי תמ"א 38 על תיקוניה;
- ג. לא יינתנו היתרי בנייה לתוספת בינוי על מבנים קיימים, למעט היתרים לביצוע תשתיות ולצורך תחזוקה שוטפת, חיזוק, מיגון והנגשה;
- ד. התנאים לא יחולו על מגרשים בייעוד מבנים ומוסדות ציבור, שצ"פים ודרכים;
- ה. תוקף התנאים הינו שלוש שנים מיום פרסום ההודעה או עד הפקדת תכנית, לפי המוקדם מבניהם;
- ו. התכנית שבהכנה היא תכנית גם בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38.

11. הגבלות כאמור אכן פורסמו ברשומות בתאריך 21.07.2021 (ילקוט הפרסומים 9747, בעמוד 7564).

עיקר טענות העורר

12. במסגרת כתב הערר העורר מציין כי במתחם ארגוב "קיים מבנה שמשמש כ"קלוב תעופה" וספריה עירונית גדולה וכן שטח ציבורי (כולל מקלט) ציבורי המשמש את תושבי השכונה". העורר טען, אך מבלי שצירף כל סימוכין לכך, כי עיריית פתח תקווה לא אפשרה לאורך שנים לקדם תכנית להשבחת המתחם אף כי בעלי נכסים במתחם הגישו בקשות להיתרי בנייה ויזמים ניסו לקדם את הנושא. עוד הוסיף העורר כי בשנים האחרונות מקדמת עיריית פתח תקווה תכנית פינוי-בינוי ביחד עם חברת "שיכון ובינוי", וזאת לשיטתו "תוך כדי

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

קביעת עובדות לדירי המתחם המטיבות לכאורה עם חברת שיכון ובינוי ופוגעות מאד לכאורה בזכותם הקניינית של בעלי המתחם". הוסיף העורר וטען – גם כאן ללא שזורפו לכך סימוכין – כי לאור התמורה הנחותה לשיטתו המוצעת לבעלי הנכסים במתחם במסגרת התכנון המתגבש "החלה יוזמה חדשה לשימור ושיפור המתחם בהתאם לתוכניות המאפשרות ומימוש זכויות לפי תמ"א 38", וכי בקשת העיריה לקביעת התנאים היא למעשה כדי "לשמור על עליונות ידה בהתניית התנאים לביצוע תוכנית העירייה ...".

13. בכל הנוגע באופן ממוקד לתנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה המחוזית טען העורר, בין היתר, כי: סעיפים 77-78 "פוגע בזכות הקניין הבסיסית של בעלי המתחם"; כי אישור התכנית תאפשר לעירייה להמשיך ב"תכנון חד צדדי" ותמנע אפשרויות "ליצור הזדמנויות נוספות לפיתוח המתחם"; כי "קיים חוסר איזון בתנאים והגבלות המוטלים על נכסי הדירים לבין נכסי העיריה"; וכי אישור התכנית תאפשר לעירייה "להפעיל לחץ משפטי כלכלי" על בעלי הנכסים להשבת הנכסים המתחם מתוך כוונה למסור את הזכויות בנכסים לטובת תכנית הפינוי.

תשובת הוועדה המקומית

14. הוועדה המקומית הציגה בתשובתה לערר את הרקע התכנוני הרלבנטי לרבות פרטים אודות מגמות התכנון בשכונת אחדות הן בתכנית המתאר הכוללת לעיר המצויה בשלבי הפקדה והן במסגרת מסמך המדיניות שמקודם בימים אלה. כן הציגה הוועדה המקומית את עיקרי תכנית תמל/2034 שהיוותה את הרקע לבקשת הוועדה המקומית לקביעת תנאים למתן היתרי בנייה בתחום התכנית המתהווה.

15. הוועדה המקומית ציינה, כ"הערה מקדמית", כי העורר אינו מבהיר את זיקתו למתחם ארגוב והאם הוא בעל זכות במקרקעין במתחם.

16. לגופם של דברים טענה הוועדה המקומית כי הערר מלווה בהכפשות חסרות בסיס ובסופו של יום נראה כי העורר יוצא כנגד מניעת אפשרות מימוש תמ"א 38, אך ציינה כי לשיטתה "מימוש פרויקט עיבוי שכזה בתחומי המתחם יסכל את התכנון הכולל והמיטבי המתוכנן בתכנית ארגוב".

17. בכלל זאת ציינה הוועדה המקומית כי קיים יתרון מובהק לתכנון כולל של המתחם על-פני יוזמות נקודתיות כאשר המתחם סומן כמתאים לפינוי-בינוי במסגרת תכניות אחרות שבהתהוות וכעת מבוצע תכנון מפורט של המתחם. עוד פורט כי התכנון הכולל במקודם כעת בוותמ"ל טומן בחובו יתרונות על-פני יוזמה של עיבוי לפי תמ"א 38 ובכלל זאת הוספת שטחים ציבוריים – הן מבני ציבור והן שטחים פתוחים – במקום שבו שכונת אחדות כולה סובלת כבר כיום ממצוקה של שטחי ציבור. הבנייה לגובה במסגרת פינוי-בינוי תאפשר, לשיטת הוועדה המקומית, למקם שטחי ציבור בין המבנים החדשים.

18. עוד הדגישה הוועדה המקומית כי במהלך העשור האחרון לא הוגשה בתחומי מתחם ארגוב כל בקשה להיתר לפי תמ"א 38 ומשכך למעשה ממילא אין בסיס לטענת העורר לפיה העירייה מונעת יוזמות להשבחת הנכסים במתחם בשנים האחרונות. במענה לטענות נוספות של העורר ציינה הוועדה המקומית כי אחד מנדבכי התכנון המתהווה הוא שימור גינת ארגוב ומשכך לא ברורה טרוניית העורר בנושא. עוד צוין, ביחס לטענות העורר בעניין ה'תמורה' שתינתן לדיירי המתחם, כי התכנית צפויה אך להיטיב עם קניינם של בעלי הזכויות במתחם ארגוב ומכל מקום ממילא אין בקביעת התנאים כדי למנוע מבעלי הזכויות במתחם מלהביע עמדתם ביחס לתכנית על נדבכיה השונים במסגרת הגשת ההתנגדויות לתכנית, לכשתופקד.

תשובת הוועדה המחוזית

19. הוועדה המחוזית פירטה בתשובתה, כי במסגרת תכנית המתאר הכוללת לפתח תקווה שהוועדה המחוזית החליטה על הפקדתה בתנאים חולקה העיר למתחמי תכנון כאשר שטח מתחם ארגוב כלול במתחם ט 10 בייעוד מוכלל ועיקרי למגורים, תעסוקה ומבנים ומסודות ציבור כאשר השטח לגביו נתבקשו הטלת תנאים מוגדר כאזור התחדשות מרכזי בהעצמה מלאה (חיפוש מתחמי פינוי בינוי). תכנית הבנייה מגדירה בינוי עד 9 קומות ואזור חיפוש בנייה לגובה ובגבול עם ציר בהעדפה מלאה לתחבורה ציבורית (רחוב פינס).

20. הוועדה המחוזית ציינה כי החלטת בדבר הטלת מגבלות נועדה על-מנת לקדם תכנית להתחדשות עירונית במתחם ארגוב כאשר לנגד עיני הוועדה עמדו נתונים תכנוניים מהותיים מהם הוסק כי מתחם ארגוב מהווה חלק מראיה עירונית רחבה לגבי התחדשות עירונית, וכי התכנית שבהכנה תקודם בהתאם לאותה תפיסה.

21. הוועדה המחוזית ציינה אף היא כי העורר כלל לא מעלה טענה בדבר סיכול של היתר נקודתי אותו הוא מבקש לממש וכי עולות מטעמו טענות כלליות בלבד בדבר פגיעה ביכולת המיקוח של הדיירים לנוכח התכנון המקודם כעת וכמו-כן טענות כנגד עצם הפגיעה המגולמת בסעיף 78 לחוק. נטען כי בכל אלה אין כדי להצדיק התערבות בהחלטת הוועדה המחוזית.

22. הוועדה המחוזית ציינה כי "סעיף 77 לחוק מהווה הודעה על הכנת תכנית ובמקרים רבים מצב הדברים בעת קבלת ההחלטה בדבר הודעה על הכנת תכנית הוא כזה שהתכנית נמצאת בשלבים רעיוניים ראשוניים. מכאן שהמחוקק הכיר בכך שלצורך גיבוש של תכנית יוכל מוסד התכנון המוסמך להטיל מגבלות על הוצאת היתרים על-מנת שלא יוכל לסכל את התכנון המתהווה, אמור מעתה שכל תכליתם של סעיפים 77 ו-78 לחוק היא לאפשר לתכנון להתגבש גם אם הוא מצוי בשלבי הגיבוש ראשוניים ורעיוניים וזאת מבלי שהיתרים יקבעו עובדות בשטח ויסכנו את התכנון העתידי".

23. הוועדה המחוזית ציינה כי בנסיבות בהן התכנון המתהווה בוותמ"ל מציע הריסה של המבנים הקיימים ובנייה חדשה במקומם תוך מתן מענה לשטחי ציבור ומבני ציבור במתחם, היינו המדובר במתחם שמיועד לפינוי בינוי במלואו, בהעדר הטלת תנאים קיים

חשש ממשי לסיכול התכנון העתידי שבוחן את התכנון בראיה רחבה ובשיקול צרכי השכונה בכללותה, בהתבסס על מסמך המדיניות שמקדמת הוועדה המקומית ביחד עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. בכלל זאת צוין כי המתחם הקיים בנוי בצפיפות, כאשר חלק מהמבנים מחוברים בבינוי הקיים. במצב זה, התחדשות בניינית של אחד מהמבנים עלולה לסכל את האפשרות להתחדשות המתחמית. עוד צוין כי גם מבחינת תחשיב כלכלי, התכנית המתהווה מביאה בחשבון כי כלל המתחם יתחדש, הוצאה של מבנה כזה או אחר מן המשוואה תפר האיזון הכלכלי.

מהלך הדיון בערר

24. דיון בערר התקיים ביום 3.3.2022 (באמצעות אפליקציית "זום"). הדיון החל בעיכוב של מספר דקות לאחר שהתברר שהעורר לטענתו לא קיבל את הזימון לדיון.

25. בפתח דבריו ציין העורר כי הוא "בעל נכס, מספר נכסים במתחם". הבהרה זו נדרשה שכן מכתב הערר לא היה ברור כלל האם העורר הוא בעל זכויות בנכס או נכסים במתחם ארגוב המדובר. מכל מקום, לשאלת הוועדה הבהיר העורר כי בבעלותו נכסים במתחם ארגוב וציין שלא הגיש לגביהם כל בקשה להיתר הואיל ולשיטתו "העירייה מזה שנים לא מוכנה לאשר שום תוספות, או בנייה כלשהי, או שיפוץ או כל דבר אחר למבנה". עוד הוסיף העורר שידוע לו כי "הגישו אנשים שונים בקשות להיתר" אך קיבלו דחייה ולכן הוא לא פעל בנושא. עיקר טענותיו של העורר בדיון היו כי לעמדתו קביעת התנאים נועדה לכך שעיריית פתח תקווה מבקשת לקבוע את אופי המקום ומה תהיינה התמורות לבעלי הנכסים במסגרת פינוי-בינוי, והוא אינו מסכים לכך; וכי הרצון שלו הוא שלא יפגעו לו בזכות הקניין. עוד ציין העורר כי תושבים רבים במתחם "מתנגדים לפעולות העירייה" ולתנאים "שראש העיר מנסה להכתיב". מאוחר יותר בדיון הבהיר העורר כי לא השתתף בכל כנס של שיתוף ציבור ביחס להליכי התכנון המתהווים במתחם מארגוב וציין כי מעולם לא נשלח זימון מסודר לבעלי הנכסים אלא רק נתלו מודעות. העורר הבהיר כי לעמדתו מטרת הטלת התנאים מכוח סעיף 78 לחוק נועדה "לקבוע נתונים בשטח, להחליט על איך יראו המבנים, כמה אנשים, כמה יחידות יהיו במתחם הזה, שטחי ציבור ומסחר". עוד הבהיר העורר בסוף דבריו בדיון, כי הוא תומך בהתחדשות עירונית במתחם וגם בשיטה של פינוי-בינוי אך זאת בשיתוף פעולה עם בעלי הנכסים ואף טען כי "ישנם יזמים טובים שמוכנים לעשות את ההתחדשות העירונית".

26. נציגת הוועדה המקומית הציגה בדיון את התכנון הכוללני והמתארי המתהווה בשכונת אחדות בכלל ומתחם ארגוב בפרט – החל מהתכנית הכוללנית העיר, מסמך המדיניות לשכונת אחדות והתכנית המפורטת המתגבשת בוותמ"ל במתחם ארגוב. הודגש כי רחוב שפרינצק שחוצה את מתחם ארגוב מהווה ציר מרכזי בעיר ומגיע עד למרכז ומתחיל חלק מ"שדרת מרכז העיר" בתכנית הכוללנית המתגבשת, שם יש רצון להגדיל זכויות בנייה, להוסיף שימושים למסחר ולמבני ציבור ותעסוקה. צוין כי מתחם ארגוב מהווה נדבך משמעותי בחיזוק הרחוב וככלל המתחם סומן בתכנית הכוללנית המתהווה בסימון של

העצמה מלאה וכאזור המיועד לעירוב משימושים וחיפוש בנייה לגובה ובהתאמה גם להתחדשות עירונית במסגרת פינוי-בינוי. עוד הודגש כי יש עדיפות לתכנון מתחמי כולל גם בשל הצורך בתוספת שטחי הציבור פתוחים ומבונים, והתכנון המתחמי יאפשר להשיג מטרות אלה. נציגת הוועדה המקומית הוסיפה כי לוועדה המקומית יש מדיניות התחדשות עירונית לרבות הסדרה עקרונית של סוגיית התמורות לדיירים ולאורה מקודמים מתחמי ההתחדשות העירונית בעיר. נציגת הוועדה המקומית אף הוסיפה בעניין תמל/2034, כי נציגי הוותמ"ל מסרו שנקבעו מספר יחידות דיור בתכנית המתהווה, הוחלט על סכמה תכנונית והשלה הבא הוא הגשת המסמכים לקליטה בוותמ"ל.

27. נציגי הוועדה המחוזית חזרו בדיון על עיקרי עמדתם. צוין כי עניינו של הערר בטענה שקביעת תנאים לפי סעיף 78 מקטינה את יכולת המיקוח של העורר מול היזמים ואין מקום לערר בנושא זה וממילא המדובר בטענה מוקדמת מאוד בהליך התכנוני המתהווה. גם הוועדה המחוזית הדגישה כי התכנון הנכון בנסיבות העניין הוא ברמה המתחמית ולא התחדשות של בניין-בניין (מכוח תמ"א 38 למשל) והצורך להתחדשות עירונית במתחם ארגוב זוהה בכל הרבדים של התכנון המתהווה. הודגש כי תכנון מתחמי תועלות לצדו גם במישור הכלכלי וגם ביכולת לתכנן הפרשה ראויה לשטחי ציבור, ואפשרות להענקת איכות חיים לדיירים הקיימים והעתידיים במתחם. עוד הוסף כי אף שהתנאים נקבעו למשך 3 שנים הרי שלאחר בירור בוותמ"ל, קיים צפי להגשת מסמכים לתכנית בתוך כחודש, ובכל מקרה בפרק זמן של פחות משנה מאז קביעת התנאים יש צפי לקליטת התכנית בוותמ"ל ומעבר למסלול סטטוטורי בהתאם לדיון. עוד הודגש כי אף בראיית בעלי הנכסים במתחם ניכר שקידום תכנון באמצעות מוסד תכנון ארצי כגון הוותמ"ל הוא עניין לברך עליו. עוד צוין כי בנסיבות בהן במכלול הדברים הונח בפני ועדה זו ערר אחד בלבד, כאשר במתחם מעל 200 בעלי נכסים אחרים, הרי שיש להניח לגביהם או לפחות לגבי רובם כי הם מצפים להתחדשות המתחם כמתוכנן כעת.

דיון והכרעה

28. סעיף 77 לחוק עניינו ב"הודעה על הכנת תכנית" והוא קובע כי "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".

29. סעיף 78 לחוק עוסק ב"היתרים וחלוקת קרקע בתקופת ביניים". סעיף 78(א) קובע כך: "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 שישינו 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". סעיף 78(ב) מאפשר זכות השגה על קביעת תנאים לפי ס"ק א' כדלהלן: "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".

30. ועדה זו קבעה פעם אחר פעם, כי תכליתם של סעיפים 77 ו-78 לחוק היא למנוע את סיכולה של תכנית מיועדת שיש בה אינטרס ציבורי, והם מקנים למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית את הסמכות להגביל את אינטרס הפרט ואת זכות הקניין לתקופה קצובה (ראו עוד בהקשר זה בע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז מרכז, פ"ד נו(5) 885 (2002); עמ"נ (מינהליים ת"א) 1047/04 אקספורט הדרי שרון בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (9.12.2004); עת"מ (מינהליים ת"א) 49118-11-18 קרן ק.ר. נדל"ן בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (29.09.2020)).

31. הנה כי כן, במסגרת ערר שהוגש אלינו לפי סעיף 78(ב)(1), עלינו לבחון אם המגבלות המוטלות על מימוש זכויות בתחום התכנית שבהכנה הן סבירות ומידתיות ואת השאלה אם התנאים אינם פוגעים בעורר יתר על המידה ביחס לאינטרס הציבורי שבקידום התכנית, ותואמות את תכליתן – למנוע "קביעת עובדות בשטח", שעלולות להיות בניגוד למגמות התכנית שבהכנה, ואף לסכלה (ערר 60/20 מנחם נויוביץ' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל אביב (19.10.2020, פורסם בנבו). באופן ספציפי, עלינו לבחון אם נשמר האיזון הראוי שבין הפגיעה בעורר, שלא יהיה באפשרותו לקבל היתר בנייה בנכסים בבעלותו, לבין עמדת מוסד התכנון המוסמך, הבאה לידי ביטוי בקביעת התנאים, לפיה קיימת עדיפות לתכנון כולל בראייה מתחמית, ולפיה לולא התנאים עלול התכנון המתחמי להיות מסוכל כתוצאה ממתן היתרי בנייה בתקופת הכנת תכנית תמל/2034 (השוו: ערר 24-21 רדה סנדו ואח' מבעלי הדירות נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז מרכז (26.07.2021, פורסם בנבו)).

32. אלא שבענייננו, הלכה למעשה, ספק רב אם לעורר כלל עומדת עילה להגשת הערר. זאת הואיל ובכל הנוגע לזכות הערר הקבועה בסעיף 78(ב) לחוק והיקפה של זכות ערר זו, הרי שהעורר צריך להיות מי "שרואה עצמו מנפגע" מקביעת התנאים. אותה 'פגיעה' בלשונו של הסעיף מכוונת לצורך בהצגת פגיעה ממשית וקונקרטית ולא תיאורטית גרידא. ועדה זו כבר קבעה בעבר כי הפגיעה האמורה צריכה להיות כתוצאה מהתנאים שנקבעו מכוח סעיף 78 לחוק או לפחות מחלקם. ככלל יהיה זה בדמות פגיעה ממשית וקונקרטית במימוש זכות בדמות בקשה להוצאת היתר בנייה שניזום על-ידי העורר ונבלמה במוסדות הרישוי בשל התנאים שנקבעו (ראו בהקשר זה: ערר 5/17 אגודת מעונות פועלים ב' אגודה שיתופית

רמתגן בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז תל אביב-יפו (17.10.2017, פורסם בנבו); ערר 5/18 אלי מרגולין ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן (24.06.2018, פורסם בנבו); ערר 19/18 איוון קרט נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל אביב (18.07.2018, פורסם בנבו). אכן, ניתן גם לבחון ערר גם כאשר מתברר כי התנאים או חלק מהם מיייתרים לחלוטין כל אפשרות ליזום כל בקשה להיתר. בהקשר זה נקבע על-ידי ועדה זו בערר 55-20 שאלתיאל אברהם נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל אביב (27.10.2020, פורסם בנבו) כי "על מנת שתקום זכות ערר על פי סעיף 78(ב) לחוק, יש צורך להראות כי הפגיעה בעורר נגרמה עקב פרסום התנאים לפי סעיף 78 לחוק" (פסקה 71).

33. נראה שהעורר בפנינו לא בא בגדרי הפגיעה הנדרשת בסעיף 78(ב) לחוק, באשר הוא לא נקט בעצמו בכל בקשה להיתר בעניין הנכסים בהם יש לו לטענתו זכויות במתחם ארגוב, ולא הבהיר לפנינו האם התנאים שהוטלו מסכלים אפשרות להגשת בקשה זו או אחרת להיתר מטעמו. לא זאת אף זאת, שהעורר הבהיר במסגרת הדיון בערר כי הוא אינו מתנגד להתחדשות עירונית ואף סבור כי נכון לעשות זאת בדרך של פינוי-בינוי ולא בהתחדשות של בניין-בניין. נראה כי למעשה העורר תוקף את התכנית שבהכנה (תמל/2034) ולא את התנאים שנקבעו, ובהקשר זה מובן כי לא עומדת לו זכות ערר אלא שתעמוד לו בעתיד זכות ההתנגדות לתכנית.

34. בנסיבות אלה, יפים לעניינו הדברים שנקבעו בערר 5/18 בעניין מרגולין הנזכר לעיל, בפסקאות 75-76: "... ככל שהעוררים מבקשים לתקוף את ההחלטה מיום 30.10.2017 בעניין המגבלות שהוטלו מכוחם של סעיפים 77-78, נראה כי בשלב זה לא קמה להם עדיין הזכות לעשות כן שכן אותה "פגיעה", שבה מותנית זכות הערר לא נגרמה עדיין: עד כה העוררים לא הגישו כל בקשה להיתר התואמת את התכנית התקפה אשר ההחלטה לפי סעיפים 77-78 פוגעת בה. כפי שטוענת הוועדה המקומית, עד כה לא הוגשו מטעם אף גורם בקשות כלשהן להיתרי בנייה בבנייני העוררים ולא התקבלו החלטות כלשהן שסירבו לבקשות או לחלקן, בהסתמך על המגבלות שהוטלו. הכרה באפשרות הגשת הערר הגם שהעוררים לא קידמו עדיין כל בקשה להיתר בנייה, מייצרת, למעשה, זכות טיעון כללית וגורפת שלא בהתאם לקביעת המחוקק המתנה את הגשת הערר בקיומה של פגיעה (ור' לעיל האמור בספרם של דנה וזינגר) ופוגעת באיזון שביקש המחוקק לקיים בין האפשרות לקדם הליכי תכנון מבלי שזו מסוכלת, תוך שמירת זכותם של הנפגעים לעמוד על זכויותיהם עם התממשות האפשרות לפגיעה בפועל".

35. לא למותר לציין, בהינתן טענותיו של העורר בדיון, כי התנאים לא קובעים כי לא ניתן להגיש בקשות להיתר לצורך שיפוץ מבנים קיימים במתחם ארגוב. אכן, נקבע כי לא יינתנו היתרים "לתוספת בינוי על מבנים קיימים", אך זאת "למעט היתרים לביצוע תשתיות ולצורך תחזוקה שוטפת, חיזוק, מיגון והנגשה". בענייננו, לא הוצג לפנינו כי העורר כלל תכנן להגיש היתר לתוספת בינוי או אף היתר אחר ומשכך טענותיו נותרו במישור התיאורטי, והתחדד כי עיקר רצונו הוא בביטול התנאים שלשיטתו פוגעים ביכולת המיקוח

שלו מול היוזמים שמקדמים התחדשות עירונית במתחם או שמא בתמורות שהוא צופה שיקבל. מסגרת הדיון בערר הנוכחי אינה מתאימה לכך כפי שפורט לעיל.

36. הגם שעל-פניו דין הערר לדחייה על הסף, מצאנו להוסיף לבחון את טענות העורר גם לגופם של דברים ומצאנו כי לא נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית ובתנאים שנקבעו. נפרט בקצרה את טעמינו גם לכך.

37. העורר טען כי סעיפים 77-78 מהווים "פגיעה בזכות הקניין". אכן, קביעת תנאים לפי סעיף 78 עשויה להגביל, באופן זמני, את זכות הקניין בדמות איסור מתן היתר בנייה שאינו עולה בקנה אחד עם התנאים שנקבעו. ברם, הוראה זו היא הוראה מאוזנת ונועדה למנוע סיכול של תכנון מיטבי ועדכני כאשר קידומו של תכנון שכזה הולם את האינטרס הציבורי (השוו: ע"א 3466-09 משקו שיווק (1995) בע"מ נ' עיריית פתח-תקוה (21.2.2011), בפסקה 8; עת"מ (מחוזי חי') 25118-02-19 אסכנדר פרח נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון (23.10.2019)).

38. סעיפים 77 ו-78 לחוק מהווים אפוא חלק בלתי נפרד מההליך התכנוני כשלבים הראשונים שבו. כך, בעע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון (17.11.2010) פסק בית המשפט העליון כי "ההליך התכנוני מוסדר בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 והוא מורכב ממספר שלבים: שלב הכנת התוכנית, שלב הפקדת התוכנית, שלב האישור והשלב שלאחר אישור התוכנית. שלב הכנת התוכנית הוא, אם כן, השלב הראשון ועליו חולשות בעיקר הוראות סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה. ראשיתו של שלב זה ברעיון להכנתה של תכנית. במסגרתו נערכות הבדיקות הרלוונטיות ומתגבשת התוכנית בלבושה הראשוני". כמו-כן ראו בעניין שופרסל הנזכר לעיל, בעמ' 898-899: "שלב ההכנה הוא השלב הראשון. תחילתו ברעיון להכנתה של תכנית – תכנית תכנון ראשונה או תכנית תכנון לשינוי תכנית בת-תוקף – וסופו בהפקדתה של תכנית. לעתים תגווע התכנית המוצעת תוך כדי שלבי ההכנה, ובמקרה זה, למותר לומר, לא יהא לה לתכנית כל המשך שהוא [...] השלב הראשון בחייה של תכנית תכנון, שלב ההכנה, חולשות עליו בעיקר הוראות הסעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון. בשלב ראשון זה – למצער בתחילתו – תכנית התכנון אינה, בעיקרה, אלא בגדר רעיון או רעיונות, וגם מחולליה אינם יודעים אלא את מגמותיה הכלליות. עם התקדמות שלב ההכנה לובש הרעיון אט-אט לבוש של תכנית: מטרותיה של התכנית מתגבשות יותר בבירור, ונקבעים הסדרים פרטניים שונים כהסדרי בינוי, תחבורה, שטחים ציבוריים וכו', וכך עד לשלב ההפקדה".

39. מובן כי אין כל אפשרות להסתמך על טענות העורר והאמירות הכלליות בדבר הפגיעה בו או בבעלי זכויות אחרים במתחם שעה שלא הוצגה בפנינו כל כוונה עכשווית או למצער מהשנים האחרונות לקדם תכנון שונה בין ברמת הבניין ובין ברמת המתחם. אדרבה, הצהרת הוועדה המקומית שלפיה בעשור השנים האחרונות לא הוגשו כל בקשות להיתר במתחם מכוח תמ"א 38 תומכת במסקנה כי קידום תכנית פינוי-בינוי על-ידי מוסד תכנון

ארצי בעת הזו, הוותמ"ל, בשכונה ותיקה בפתח תקווה שמאותרת בצורך דוחק בהתחדשות עירונית, כמפורט לעיל, היא בהלימה לאינטרס הציבורי ואינה מצויה בסתירה לו.

40. זאת ועוד, אף העובדה שמאז מתן החלטת הוועדה המחוזית בחודש מאי 2021 לא התקבלו עררים נוספים בעניין ההחלטה לבד הערר דנן, תומכת במסקנה כי הטלת התנאים אינה יוצרת בשלב הנוכחי קושי בלתי סביר לתושבי המתחם, כטענת העורר. אכן, זכות הערר לפי סעיף 78(ב) לחוק אינה מוגבלת בזמן, וניתן להגיש ערר בכל תקופת תחולתם של התנאים, וזהו למעשה חלק ממנגנון האיזון של בסעיף (ראו, בין היתר: ערר 5/18 הנזכר לעיל בעניין **מרגולין**, בפסקה 77). ברם, בשים לב לטענות העורר בדבר הפגיעה הנטענת על-ידו בתושבי השכונה, יש משקל לא מבוטל לכך שלא הוגש עד העת הנוכחית כל ערר נוסף.

41. זאת ועוד, העורר ממילא אינו כופר בצורך בהתחדשות של מתחם ארגוב ואף אינו כופר בצורך כי התחדשות זו תיעשה בראייה מתחמית ולא במסגרת תכנון בנייני-פרטני כדוגמת היתרים לפי תמ"א 38 (לסבירותם של תנאים לפי סעיף 78 לחוק שעניינם העדפת התכנון המתחמי ראו, בין היתר: ערר 34/16 וואי 38 **יזמות נדל"ן בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, מחוז תל אביב (29.05.2017, פורסם באתר מנהל התכנון); ערר 1/17 ש.א.א. תל דן **יזמות נדל"ן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה**, תל אביב יפו (28.01.2018, פורסם בנבו); ערר 3/18 **שאלתיאל אברהם נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה**, תל אביב-יפו (26.04.2018, פורסם בנבו); ערר 14/20 **תמ"א הבירה בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, מחוז ירושלים (22.06.2020, פורסם בנבו)).

42. בנסיבות אלה, אף שאין ספק כי התנאים שנקבעו מגבילים אפשרות להוצאת היתרים ולהתחדשות עירונית ברמת הבניין, הרי שניתן בהחלט לקבל את טעמי הוועדה המחוזית והוועדה המקומית שלפיהן הדבר נדרש בעת הנוכחית בכדי שלא לסכל תכנון מתחמי שאחד מתוצריו הוא תוספת שטחי ציבור ומבני ציבור, באמצעות תכנון מודרני, בשטח שסובל כיום ממחסור של אלה (ראו עוד בהקשר זה: ערר 24/21 בעניין **סנדו** הנזכר לעיל, בפסקאות 166-167; עת"מ (חי') 8642-12-17 **מור סבג השקעות ויזמות בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (12.3.2018)). הנה כי כן, בנתונים שהוצגו בפנינו אודות מתחם ארגוב ואופי הבינוי שבו, הרי שמצאנו לקבל טענות הוועדות כי בעת הזו מתן היתר נקודתי עשוי לסכל התחדשות עירונית במתחם כולו ולגרום לתכנון להיות פחות ראוי. זאת כאשר התחדשות עירונית בהיקפים העולים על המגרש הבודד מאפשרת לנצל את הקרקע בצורה מיטבית, צפויה לתת מענה פרוגרמטי לשטחי הציבור, מאפשרת לתכנן תמהיל שימושים ותמהיל דירות ונותנת מענה תחבורתי ותשתיתי ראוי ויוצרת חיבורים למרחב הציבורי ולשאר חלקי העיר פתח תקווה.

43. משכך, אף אם העורר אינו שבע רצון מאופיו הנרקם של התכנית בוותמ"ל, בין אם לנוכח זהות היזם ובין אם לנוכח מאפיינים אחרים של אותה תכנית, הרי שאין הדבר משליך על סבירות התנאים שנקבעו – תנאים שהולמים את הצורך לאפשר את קידום תמל/2034 בעת הזו בראייה מתחמית. כאמור לעיל, מטרתו של ערר המוגש מכוח סעיף 78(ב)(1) לחוק אינו

חליף להגשת התנגדות כנגד התכנית (ראו ההכרעה בעניין זה בפסק הדין בעניין מור סבג השקעות ויזמות בע"מ הנ"ל, בפסקה 6.6).

44. כמו-כן, התנאים אמנם הוטלו למשך התקופה המרבית הקבוע בחוק, אך לוועדה נמסר בעת הדיון כי הליך התכנון בוותמ"ל מתקדם וכי התכנית מצויה בשלב שלפני הגשת המסמכים. המדובר אפוא בצפי סביר למדי לקידום התכנון המפורט (וכאמור אין למעשה מחלוקת בין הצדדים לערר כי הדרך הנכונה לקידום התכנון במתחם ארגוב היא באמצעות תכנון מתחמי). ראוי לציין כי לאחר הגשת תכנית מועדפת לדיור על-ידי מי שרשאי להגישה לפי סעיף 9 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, הרי שהחוק האמור קובע כי בכפוף לאישור מתכנן הוותמ"ל התכנית תיקלט בוועדה (סעיף 10); וכי דיון בהפקדת התכנית יתקיים תוך 45 ימי עבודה מיום שליחת ההודעה בדבר קליטת התכנית (סעיף 13 לחוק האמור). הנה כי כן, יש בסיס של ממש לעמדת הוועדה המחוזית כי במסגרת השנה הראשונה של התנאים שנקבעו חלה התקדמות משמעותית בתכנון, וכי מטרת התנאים – למנוע סיכול התכנון המתחמי – מושגת בעת הזו.

סיכום

45. הערר דן נעדר עילה ודינו להידחות על הסף משום שאינו עומד בתנאי סעיף 78(ב) לחוק. אף לגופם של דברים, לא מצאנו ממש בטענות העורר. התנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 24.05.2021 הינם סבירים בעת הזו ובשים לב להתקדמות התכנון המתחמי באמצעות תמל/2034.

46. אנו דוחים אפוא את הערר ומותירים על כנם את התנאים שפורסמו בהודעה ביום 21.07.2021.

היום, י"ז אדר ב תשפ"ב, 20 מרץ 2022

מורן בראון, עו"ד

יו"ר ועדת המשנה לעררים