מדינת ישראל
משרד הפנים - יחידת סמך
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה
מחוז תל אביב

תיק ערר: תא/1168/1224
גוש: 6954 חלקות: 102,103
כתובת הבניה: שדרות בן גוריון 67, תל אביב

הרכב הוועדה: **עו"ד מיכל דגני הלברשטם, יו"ר הוועדה**
גב' מרים ארז, אדריכלית ומתכננת ערים
מר ולדי ברש, נציג מתכנן המחוז

העוררים: **באוהאוס בן גוריון התחדשות עירונית בע"מ ואח'-**
ע"י ב"כ עו"ד רמי י. מנוח

- נגד -

המשיבה: **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - תל אביב-יפו**
ע"י ב"כ עו"ד צליל גולדרט ואח' - השירות המשפטי

החלטה

בפנינו ערר שעניינו החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב מיום 6.11.2024, (להלן: "**החלטת המשיבה**") במסגרתה נדחתה בקשת העוררת לקבלת היתר בנייה להריסת שני מבנים קיימים ולהקמת מבנה חדש במקומם (להלן: "הבקשה"). במקרקעין הידועים כגוש 6954, חלקות 102 ו-103. בכתובת שדרות בן גוריון 87 ו-89. (להלן: "**המקרקעין**").

רקע

1. העוררת היא בעלת מלוא הזכויות בחלקה 102. בחלקה קיים מבנה נושן בן 2 קומות. שטח החלקה 333 מ"ר. רוחב החלקה בחזית לכיוון שדרות בן גוריון הינו כ-12 מטרים. בנוסף, העוררת התקשרה בהסכם עם בעלי דירות בבניין קיים בן 4 קומות בחלקה 103 הצמודה. שטח חלקה 103 הינו 337 מ"ר. רוחבה של חלקה 103

בחזית הפונה לשדרות בן גוריון הינו כ-12 מטרים. שני הבניינים בנויים בקו בניין אפס ומשיקים זה לזה.

2. במקטע הרחובות שבין רחוב אדם הכהן לרחוב דיזינגוף, לאורכו של רחוב בן גוריון, כמעט כל המבנים הקיימים בנויים בקו בניין אפס.

3. העוררת הגישה את בקשתה להריסת שני הבניינים הקיימים בחלקות ואיחודם למגרש אחד ששטחו גדול מ- 500 מ"ר אבל קטן מ- 700 מ"ר, ולהקמת מבנה חדש בן 6 קומות וקומת גג חלקית. לפי הגדרות תכנית רובע 3, ביקשה למעשה העוררת מהוועדה המקומית להפעיל את שיקול הדעת המוקנה לה ולאשר במגרש המאוחד זכויות בניה של "מגרש גדול", כהגדרתו בהוראות התכנית.

4. בהחלטתה נשוא הערר דנן קבעה הוועדה המקומית כי אין להקנות למגרש המאוחד זכויות בנייה כמגרש גדול, כך נימקה הוועדה המקומית את קביעתה:

"לא לאשר את הבקשה כפי שהוגשה שכן: תכנון בניין בן 6 קומות וקומת גג חלקית הינו בניגוד להמלצת מהנדס העיר ומחלקת תכנון עיר אזור מרכז בהתאם לשיקול הדעת כנקבע בהוראות סעיף 6.4 (2) (ג') בתכנית 3616 א' התקפה ומהווה סטייה ניכרת לתכנית."

5. כנגד החלטה זו הוגש הערר דנן.

6. ביום 22.5.2025 קיימה וועדת הערר דיון בערר אשר לאחריו ביקשה מהוועדה המקומית לבחון מספר סוגיות בטרם תינתן ההחלטה בערר.

7. הוועדה המקומית השיבה לוועדת הערר ולפי עמדתה, אין מקום לאפשר את מספר הקומות המבוקש ואין מקום לחרוג משיקול הדעת המוקנה לוועדה המקומית שלא לאשר זכויות לפי מגרש גדול. ומכאן הכרעתנו בערר.

<u>טענות העוררים</u>

8. העוררים טענו כי תכנית רובע 3 קובעת 2 עקרונות תכנוניים, עיקרון אחד נקבע בסעיף 5 ולפיו במגרשים גדולים תותר הקמת מבנים בני 6 קומות וקומת גג חלקית והעיקרון השני קובע כי לעת יצירת מגרש גדול בדרך של איחוד חלקות יהיה על הוועדה המקומית להפעיל את שיקול דעתה בנוגע להיקף זכויות הבנייה שיוקנו למגרש המאוחד.

9. במקרה דנן הוועדה המקומית מאשרת את איחוד החלקות. שיקול דעתה מבוסס הן על הוראותיו המפורשות של סעיף 6.4 והן על הוראות מסמך הקריטריונים לאיחוד חלקות ברובעים, המהווה מסמך מדיניות מנחה. מאחר ורוחב שתי החלקות לאחר איחודן קטן מ-26 מ"ר ורוב המבנים בקטע הרחוב הרלוונטי נבנו בקיר משותף, הרי שעסקינן במקרה מובהק בו יש לאחד את החלקות.

10. לטענת העוררים, הוראות סעיף 6.4 (2) (ב') לתכנית קובע כי "**איחוד חלקות לא יקנה זכויות של מגרש גדול בנושא של מספר הקומות**". כלומר, סעיף זה מסייג את תוצאות האיחוד אך ורק לגבי מספר הקומות ולא לגבי היקף זכויות הבנייה. כלומר, מגרש קטן שהפך להיות מגרש גדול, אינו זהה למגרש שהיה גדול מלכתחילה. הוראה זו שונה מהוראות סעיף 5 לתכנית רובע 3 אשר קובעת את היקף זכויות הבנייה כמכפלה של תכסית במספר הקומות.

11. שיקול הדעת שנקבע בסעיף 6.4 (2)(ג') מאפשר לוועדה המקומית לאחר פרסום הקלה להעניק למגרש המאוחד זכויות בנייה בהתאם למגרש גדול.

12. לפיכך השאלה היא כיצד ועל פי אילו קריטריונים על הוועדה המקומית לפעול כאשר קיימת הסכמה לבעלי מגרש לאחד את חלקותיהם הקטנות לכדי מגרש גדול. לעמדת העוררים על הוועדה המקומית להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לתכנית רובע 3 ובאופן שיגשים את מטרותיה כפי שנקבעו בסעיף 2.1 למטרות התכנית ובעיקרן, עידוד התחדשות עירונית במרכז העיר. כלומר, יצירת כדאיות כלכלית להריסת מבנים ישנים והקמת מבנים חדשים תחתם בכפוף לשימור המרקם הקיים.

13. בבניין הקיים 3 קומות מלאות וקומה חלקית בשיעור של כ-60%. בבניין קיימות 7 דירות. על מנת לייצר כדאיות כלכלית להתחדשות עירונית נדרשת תוספת של 3 קומות נוספות, הן אלו המבוקשות בהיתר דנן. על פי החלטת הוועדה המקומית ניתן יהיה להקים במגרש המיוחד מבנה ובו קומת קרקע חלקית בשיעור מחצית מקומה רגילה, 4 קומות רגילות וקומה עליונה חלקית. סך הכל 5. 5 קומות. בהתחשב בבינוי הקיים של 3.6 קומות מדובר על תוספת של 1.5 קומות בלבד. לטענת העוררים בהיקף זה לא ניתן לייצר התחדשות עירונית.

14. גם בתכנית 5555 המקודמת בימים אלו, נקבע כי מספר קומות במרקמים קיימים לשימור לא יעלה על 8 קומות. מכאן שבאישורן של 6 קומות באזור ההכרזה בהליך של התחדשות עירונית לא יהיה חריג לתכנון העתידי בעיר, גם במרקמים לשימור. העוררת טוענת כי המבנה המבוקש לא יהיה חריג לבנוי בסביבתו מאחר ורוב

הבניינים באזור כבר בנויים בקיר משותף וחלקם כבר היום גבוהים מהבניינים נשוא הערר דנן. כלומר, האזור צפוי לכלול גם בניינים בני 6 קומות ולא רק בניינים בני 5 קומות. לאורך שדרות בן גוריון, לרבות במקטע שבין רחוב אדם הכהן לרחוב דיזינגוף מצידה השני של השדרה, קיימים בניינים בגובה האמור.

15. על כן, אין באישור הגדלת מספר הקומות כדי להוות חריגה מהבנייה באזור.

<u>תשובת הוועדה המקומית</u>

16. הוועדה המקומית עמדה על כך ששיקול דעתה מעוגן בסעיף 6.4 לתכנית והגם שהיא מסכימה לאישור איחוד החלקות באופן שאינו פוגע במרקם הקיים, הרי שהיא אינה מחויבת לאשר בדרך של הקלה את תוספת הקומה.

17. לאחר בחינה תכנונית של המרקם, מצאה הוועדה כי אין מקום לאשר במקרה זה תוספת קומה. הוועדה הפנתה לתיק המידע במסגרתו בהערות מחלקת מידע תכנוני נרשם: "**לעניין הבקשה לאישור זכויות בנייה של מגרש גדול, יוער כי אישור תוספת קומה שישית בתחום אזור ההכרזה במקרה של איחוד חלקות ובנייה בקיר משותף במגרשים מעל 500 מ"ר, הינו נתון לשיקול דעת הוועדה המקומית. עם זאת, יצוין כי בהתאם לחוות דעת מחלקת מרכז מיום 1.2.2023, שדרות בן גוריון הינן מרכיב חשוב בתחום הכרזת אונסק"ו, השומרת על גבהים אחידים ואינה עולה לגובה של מעל 5.5 קומות (כולל קומת הקרקע או קומת עמודים). לפיכך, כדי לשמור על מאפייני הרחוב, גובה הבנייה המירבי לא יעלה מעל 5 קומות וקומת גג חלקית כולל קומת קרקע או קומת עמודים**".

18. הוועדה המקומית טענה כי הנחיות עיצוביות למגרשים הנמצאים בתחום אזור הכרזת אונסק"ו כוללים שמירה על גובה הבנייה והמרווחים על ידי קביעת הוראות לגובה, מספר קומות מקסימלי וקווי בניין אשר חריגה מהם תהווה סטייה ניכרת לתכנית.

19. לעמדת הוועדה המקומית עצם הבקשה לאיחוד חלקות כפופה לחוות דעת מהנדס העיר ולכך שאינה פוגעת במרקם הקיים. אין מדובר בזכות מוקנית. לעניין זה הפנתה הוועדה המקומית לערר תא/105/0719, **אקו סיטי אס. אל. יזמות ובנייה בע"מ נגד הוועדה המקומית תכנון ובנייה תל אביב**, (להלן: "עניין מוסינזון -10 12"). בחינת התאמה למרקם הקיים במסגרת בקשה לאיחוד חלקות ובנייה בקיר משותף, לבניינים אשר טרם הריסתם לא היו בנויים בקיר משותף הוכן מסמך קריטריונים. ברקע למסמך נכתב שמרווחי הצד (קווי הבניין) הם מאפיין מובהק

של הבנייה במרכז העיר ובעל ערך תכנוני גבוה וזאת על רקע הוראות תכנית הרובע לשמירה על המרקם הקיים. לפיכך, רק במקרים בהם לא יחול שינוי משמעותי בקצב ובגודל הנפחים הבנויים ברחוב וביחס בין השטחים הפתוחים לבין השטחים המבונים, תינתן המלצה לאיחוד המגרשים. המלצה זו אינה מבטיחה דבר בנוגע לזכויות הבנייה או למספר הקומות.

20. הפסיקה קבעה בעניין זה בחינה דו שלבית לפיה תחילה ייבדק המבוקש לעמידה במסמך הקריטריונים. ולאחר מכן, אם תתקבל המלצה חיובית, יש לבחון את השפעת המבוקש על המרקם בסביבה הקרובה בטרם יאושר איחוד המגרשים.

21. לעניין זה הפנתה הוועדה המקומית הן לערר מוסינזון והן לערר שמספרו 1107/0822 + 1106/0822 **ברוש ניר יזמות בע"מ נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב** (פורסם בנבו) (להלן: "עניין ויצמן 35-33") ככל שעברה הבקשה את השלב הראשון בהמלצה חיובית לעצם איחוד המגרשים באופן שאינו פוגע במרקם הקיים, ייבחנו התנאים המנויים בסעיף 6.4 (2) (ג') ויופעל שיקול הדעת, האם לאשר זכויות במגרש גדול. גם שיקול זה כפוף לבחינה האם הדבר פוגע במרקם בסביבת הבניין. על כן העוררים אינם זכאים לאחד את שתי החלקות ואינם זכאים לזכויות מגרש גדול, אלא הדברים כפופים לשיקול דעת.

22. בעניין ההתאמה למסמך המדיניות והפעלת שיקול הדעת הפנתה הוועדה המקומית לעררים 1054/0419 ו-1048/0419 **פאר ואחרים נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב יפו** (להלן: "עניין לוי יצחק 17-15"). עוד הפנתה הוועדה המקומית לערר 1041/0324 **יאיר בן ציון ואחרים נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב יפו** (פורסם בנבו) (להלן: "עניין פרידמן דוד הרב 43"), שם דנה וועדת הערר בהיקף שיקול דעתה של הוועדה המקומית, בהתאם לתכנית רובע 4, אשר קובעת הוראה מיוחדת ביחס למגרשים בתחום תכנית 122 . לפי הוראה זו, עם הימצא כי ראוי לאחד את המגרשים מבחינה תכנונית לכדי מגרש בן 500 מ"ר ומעלה לפי חוות דעת הוועדה המקומית תותר קומה אחת נוספת. וועדת הערר קבעה כי האיחוד אינו מקנה זכות אוטומטית לתוספת קומה אלא מדובר בשיקול דעת.

23. הוועדה המקומית הפנתה גם לדו"ח חקירת ההתנגדויות לתכנית הרובעים של האדריכלית שרי קלאוס (להלן: "דו"ח החוקרת") שם בסעיפים 9,21 ו-68 נדונה השפעת מספר הקומות על המרקם באזור ההכרזה ובהתאמה נותחו ההתנגדויות בהן נטען שבמקרים של בנייה בקיר משותף/ איחוד חלקות, יש להקנות זכויות של

מגרש גדול. לבסוף, בהחלטת המועצה הארצית מיום 29.11.2015 בערר לשכת המסחר 55/14 נקבע כי:

"בכלל אנו מקבלים תשובת המשיבות בצד תיקון התכנית על ידי הוספת קביעה כי בבנייה בקיר משותף, כל הוראות התכנית בעניין קווי בניין ותכסית קומה נותרת ללא שינוי ובהתאם לגודלו של כל מגרש. יחד עם זאת רואים אנו טעם בכך שבבנייה בקיר משותף ו/או חלקות שאוחדו כדין ושגודלן המשותף עולה על 500 מ"ר, במידה שהבנייה תיעשה בהינף אחד, ניתן יהיה לבנות על פי הזכויות של מגרש גדול. זאת מתוך תפיסה של השוואה למצב של מגרש מקורי שגודלו עולה על 500 מ"ר, שבו ניתן לבנות בניין איכותי יותר, הנותן בין היתר פתרונות מיטביים גם לנושא החנייה התת קרקעית. מאידך ראוי להימנע מקביעה העשויה להיות כרוכה בכך במרקם אזור ההכרזה. משכך רואים אנו לקבוע כי בסיטואציה זו, קבלת זכויות בנייה של מגרש גדול תהיה טעונה אישור בדרך של הקלה. בדרך זו תוכל הוועדה המקומית לבחון מידת ההתאמה למרקם של המבנה המסוים, ואת הבקשה להקלה".

24. כלומר, שיקול הדעת מסור לוועדה המקומית.

25. לגבי הטענה לאפליה ולהיעדר היתכנות כלכלית, הרי שאלו אינן רלוונטיות לבחינת המרקם הקיים ואין בהן כדי להשפיע על אופי הבחינה הנדרשת. הוועדה המקומית חולקת על כך שהפרויקט במסגרת הקומות של בניין קטן אינה כדאית כלכלית. לעמדתה נעשתה בחינה שמאית כבר בעת הדיון בהתנגדויות אשר שוללת את טענות העוררים.

26. לגבי הטענה לפיה הזכויות בסעיף 5 גוברות על הסייגים בסעיף 6.4 טענה הוועדה המקומית כי עיקרון יסוד בתכנית קובע כי הוראה ספציפית גוברת על הוראה כללית ועל כן הוראה ספציפית לגבי איחוד החלקות ולגבי שיקול דעת הוועדה המקומית מחריג את המקרה מההוראה הכללית בטבלה 5.

27. לגבי הסביבה הקיימת והבניינים השכנים טענה הוועדה המקומית כי הסביבה נבדקת לפי הבלוק אשר נמצא בין שני רחובות מצדה האחד של דרך. הבלוק בו נמצאים מגרשי העוררים מאופיין במגרשים קטנים. איחוד המגרשים והפיכתם למגרשים גדולים מהווה כבר עכשיו שינוי במרקם הקיים אשר יש לעשותו בצורה מאוזנת שלא תפגע במרקם בצורה מהותית. במקרה זה הגבלה בהיקף הקומות היא הדרך ליצירת איזון.

28. וביתר פירוט לגבי הבניה לאורך הרחוב והשתלבות בניית מבנה בן 6 קומות.:

29. המגרש בשדרות בן גוריון 75, מבנה לשימור בן 2 קומות, לא יותר בו תוספות בנייה.

30. המגרש בבן גוריון 73, הגיש בקשה להיתר עבור תוספות בנייה והוא כולל 5 קומות וקומה חלקית, ההיתר אושר על ידי הוועדה ומצוי בשלב בקרת התכן.

31. המגרש הצמוד אליו בקיר משותף בשדרות בן גוריון 71, נכון למועד זה לא הוגשה בקשה למימוש זכויות עבורו ולא יצא תיק מידע, ממילא, היות והמגרש שלידו כבר בהליך מימוש זכויות לא צפוי איחוד חלקות או בקשת זכויות כמגרש גדול.

32. המגרש בשדרות בן גוריון 63 הגיש בקשה עבור תוספת בנייה בשנת 2013. קיבל היתר בשנת 2018, סך הכל 5 קומות פלוס קומה חלקית. ההיתר טרם מומש.

33. המגרש הצמוד אליו בשדרות בן גוריון 65, נכון למועד זה לא הוגשה בקשה למימוש זכויות עבורו ולא יצא תיק מידע. מאחר והמגרש הסמוך כבר בהליכי מימוש זכויות לא יוכלו המגרשים להתאחד או לבנות בקיר משותף או לבקש זכויות של מגרש גדול.

34. המגרש בשדרות בן גוריון 61, נכון למועד זה לא הוגשה בקשה למימוש זכויות עבורו, אך מכל מקום יובהר שהבניין נהרס ונבנה מחדש לפי היתר משנת 1986, על כן אינו זכאי לתמריצי תמ"א 38 ובכל מקרה כל תוספת בו תהיה מצומצמת. לעניין המגרש הצמוד אליו בשדרות בן גוריון 59, נכון למועד זה לא הוגשה בקשה למימוש זכויות עבורו, אך ממילא בעוד שלמגרש שלידו אין היתכנות לביצוע פרויקט הריסה ובנייה מחדש, לא צפוי איחוד מגרשים.

35. המגרש בשדרות בן גוריון 57 נכון למועד זה לא הוגשה בקשה למימוש זכויות עבורו, אולם הבניין הוקם לפי היתר משנת 1995 על כן אינו זכאי לתמריצים הכלכליים לפי תמ"א 38.

36. לעניין המגרש הצמוד עליו בשדרות בן גוריון 55, נכון למועד זה לא הוגשה עבורו בקשה למימוש זכויות.

37. המגרש בשדרות בן גוריון 51 הגיש בקשה להיתר להריסה ובנייה מחדש בשנת 2005 וקיבל היתר בשנת 2006 להקמת בניין בן 4 קומות וקומה חלקית. המבנה במגרש הצמוד אליו, בשדרות בן גוריון 53, נכון למועד זה ישנה הגשה מקוונת בשלב הגשת מסמכים עבור תוספת קומה וקומת גג חלקית.

38. המגרש בשדרות בן גוריון 49, מדובר במגרש יחיד אשר אין לו אפשרות להיבנות בקיר משותף או להתאחד עם מגרש אחר. ביום 30.10.2016 קיבל היתר עבור תוספת בנייה.

39. על המגרש בשדרות בן גוריון 45 קיים מבנה הבנוי בקיר משותף עם מגרש פינתי עם רחוב דיזינגוף 166, אשר עליו קיים מבנה לשימור מכוח תכנית השימור העירונית ועל כן אין היתכנות לבנייה מחדש בקיר משותף עם המגרש הצמוד לו.

40. לסיכום, לעמדת הוועדה המקומית ככל שיאושרו במגרש העוררים זכויות בנייה של מגרש גדול, יהיה המבנה חריג לבלוק. בנייתו תגרום לפגיעה ממשית וחריגה במרקם הקיים בניגוד להוראות התכנית.

41. לגבי הבניין בשדרות בן גוריון 87, מדובר במגרש גדול שאינו תוצאה של איחוד חלקות בתחום אזור ההכרזה ומשכך מוקנות לו הזכויות בהתאם לטבלה 5 לפי מגרש גדול. מגרשים גדולים ממוקמים ככלל בבלוקים בעלי מרקם תואם. הבלוק אליו משתייך הבניין בשדרות בן גוריון 87, נמצא בין רחוב שלמה המלך לבין רחוב ויזל והוא כולל 3 חלקות גדולות.

42. לא כך המצב לגבי החלקות הקטנות בבלוק בו מצויים בנייני העוררים. לטענת הוועדה המקומית השילוב בין איחוד המגרשים ותוספת הקומות מייצר חזית חדשה ומוגבלת אשר משנה את הפרופורציות האדריכליות של המרקם הבנוי בתחום אזור ההכרזה.

43. יתקבלו מבנים גדולים מאוד בנפחם כתוצאה ממניפולציה תכנונית אותה מבקשת הוועדה למנוע לשם שמירה על הפרופורציות הייחודיות באזור.

44. גם מתשריט תכנית גדס ניתן לראות את השוני בין המרקמים השונים לאורך הרחובות. ברוב הרחובות בתחום ההכרזה ישנה פרצלציה אופיינית וברוב המקרים לא התקיימו בו חלקות קטנות לצד חלקות גדולות.

45. תוספת הקומה אינה עניין של מה בכך ויכולות להיות לה השפעות דרמטיות על המרקם הקיים. התכנית התייחסה לכך וקבעה הוראה ספציפית לעניין היקף הקומות עבור מגרשים שאושר לאחדם. דברים אלו מתחזקים מהוראות התכנית לפיהם חריגה ממספר הקומות המירבי המותר תהווה סטייה ניכרת לתכנית.

46. לגבי מסמך הקריטריונים, המסמך רלוונטי רק לשלב איחוד המגרשים ולא לשלב הנוגע להיקף הקומות.

47. לגבי תכנית 5555, התכנית אינה רלוונטית לאזור תכניות הרובעים.

48. לגבי תא/5000, תכנית זו אינה משנה את המצב התכנוני החל וקובעת במקום סימון כמרקם לשימור. לגבי הנחיות העיצוב, מדובר במסמך הכולל הנחיות עיצוביות בלבד. לאחר שמאושר התכנון המבוקש. דבר שאינו רלוונטי בענייננו. לגבי מדיניות רוטשילד מדובר במרקמים שונים אשר אין ביניהם דמיון בולט. הטענות מכוונות למעשה כנגד הוראותיה של תכנית רובע 3. מע"ר רוטשילד הוא אזור תעסוקה מעורב עם בנייה מרקמית ועל כן אינו רלוונטי ובפרט שאינו נכלל בתחום ההכרזה.

49. על סמך כל הדברים הללו ביקשה הוועדה המקומית לדחות את הערר.

50. במסגרת תשובתה להחלטת הביניים של וועדת הערר הוסיפה הוועדה המקומית וטענה כי לאחר בדיקה עומדת הוועדה על דעתה כי גם בבחינת המגרשים בראייה רחבה יותר לאורך הרחוב מראה כי רובו של הרחוב כולל רצף של מגרשים קטנים. במקטע בין רחוב אדם הכהן לבין רחוב הירקון קיימים שני מגרשים גדולים בלבד. מצידו האחר של הרחוב. להוציא את המגרשים הפינתיים ברחובות המסחריים, כל המגרשים קטנים מ-500 מ"ר ויוצרים רצף בנייה אחיד של עד 5 קומות וקומת גג חלקית. הפרצלציה הזו הכוללת רצף של חלקות קטנות הבנויים בקיר משותף, מאפיינת את שכונת אפרים ההיסטורית הממוקמת מצפון למקטע הרחוב וכוללת את רחובות באר טוביה, מצדה, גוש חלב וחולדה, אשר גם בהם מתקיימת אותה תצורת מגרשים הבנויים בקיר משותף ששטחם המשותף עולה על 500 מ"ר. התקדים המבוקש כאן עלול להשפיע גם עליהם.

51. אישור חריגה לתוספת קומה למגרשים הנדונים צפויה להוות תקדים המשפיע על יתר המגרשים במקטע, תגרור בקשות דומות להעלות את גובה שדרות בן גוריון לכדי 6 קומות וקומת גג חלקית תוך פגיעה משמעותית במרקם הקיים בסביבה. הפעלת שיקול הדעת בהיעדר מאפיינים ייחודיים או חריגים מצדיקים את דחיית הבקשה לתוספת קומה. איחוד החלקות כשלעצמו מאפשר גמישות בתכנון יחידות הדיור הנובעת מביטול הקיר המשותף, מאיחוד שטחי הגרעינים ושטחי התפעול, תוך שנוצר שטח נוסף לניצול להבדיל ממקרים של בנייה בקיר משותף.

דיון והכרעה

52. כאמור, על המקרקעין חלה תכנית תא/3616/א (להלן "**תכנית רובע 3**") והם מצויים בתחום אזור ההכרזה, שבעניינו הובהר בדברי ההסבר לתכנית, כדלקמן:

> **בשנת 2003** הוכרזו חלקים ממרכז העיר כאתר מורשת עולמית ע"י ארגון אונסקו. מתחם זה הוא חלק מתכנית בניין עיר שתוכננה בשנות ה-30 של המאה ה-20 ע"י סר פטריק גדס והינו בעל ערכיים אורבניים ואדריכליים המתאפיין בין היתר בפרופורציות ייחודיות בין גודל המגרשים, גובה ונפחי הבניינים לרוחב רחובות ולמרווחים בין הבניינים. המתחם, שנבנה ברובו בין שנות ה-30- לשנות ה-50, מתאפיין בבנייה מודרנית בסגנון הבינלאומי וקיים בו ריכוז גדול של בניינים לשימור בסגנון זה.
>
> בתחום רובע 3 אזור ההכרזה תחום בין הרחובות ארלוזורוב מצפון, אבן גבירול ממזרח, הירקון ממערב, מרמורק, שד' בן ציון ובוגרשוב מדרום.
>
> הכרזה זו כללה התחייבות לשמירה על ערכיו האדריכליים של המתחם, תוך קביעת מס' כללים שפורסמו כתנאים להיתר בנייה לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה:
>
> 1. שמירה על גובה הבנייה בהתאם לתכניות תקפות ערב ההכרזה.
>
> 2. שמירה על הרצף והמקצב הבנוי תוך הימנעות מיצירת מגרשים גדולים המייצרים חריגה מנפחי הבנייה הקיימים.
>
> 3. מתן הנחיות לעיצוב, חומרי גמר, התאמה לשפה אדריכלית המאפיינת את המבנים הקיימים בתחום זה.

53. סעיף 6.4 להוראות התכנית קובע הוראות לעניין איחוד חלקות כדלקמן:

"הוועדה המקומית לאחר קבלת חוות דעת מהנדס העיר, רשאית לאשר איחוד חלקות לבנייה חדשה בלבד בחלקות בהן לא בוצע הליך איחוד חלקות בעבר. ובאופן שאינו פוגע במרקם הקיים ובתנאים הבאים:

1. מחוץ לאזור ההכרזה: ...

2. בתחום אזור ההכרזה:

א. <u>יותר איחוד עד 2 חלקות הפונות לאותו הרחוב. סך שטח החלקות המאוחדות לא יעלה על 700 מ"ר.</u>

ב. <u>איחוד חלקות לא יקנה זכויות של מגרש גדול בנושא של מספר קומות.</u>

ג. <u>על אף האמור לעיל, הוועדה המקומית רשאית לאשר בדרך של הקלה ולאחר שבחנה כי הדבר אינו פוגע במרקם בסביבת הבניין, בחלקות שאוחדו בדין ושגודלן המשותף עולה על 500 מ"ר, זכויות בנייה בהתאם למגרש גדול.</u>

ד. תידרש חלוקה נפחית בחזית קדמית לצורך שמירה על קצב הבינוי הקיים לאורך חזיתות החלקות טרם איחודן".

54. שטחן המצרפי של החלקות דנן לאחר איחודן, אינו עולה על 700 מ"ר כנדרש בסעיף 2א, ועל כן, לאחר שבחנו את הבקשה לאור הקריטריונים שנקבעו, המליצו גורמי הרישוי בוועדה המקומית על אישור איחודן של שתי החלקות.

55. לאור ההמלצה החיובית לאישור החלקות, ומאחר ושטחן המשותף של החלקות שאוחדו עולה על 500 מ"ר כנדרש בסעיף 2.ג', ביקשו העוררים, לאשר להם מספק קומות בהתאם למותר ב "מגרש גדול" קרי, 6.5 קומות.

56. על פי הגדרות התכנית, בסעיף 1.9, מגרש גדול הינו מגרש ששטחו 500 מ"ר ומעלה.

57. עוד רלוונטי לענייננו סעיף 4.1.2ט'4 העוסק במבנים קיימים הבנויים בקיר משותף בתחום אזור ההכרזה:

4.1.2.ט	**בנייה בקיר משותף**	1. במקרה של בנייה חדשה של בניין אשר ערב הריסתו היה בנוי בקיר משותף עם בניין קיים: א. קו הבניין הצידי בחלק שאינו קיר משותף לא יפחת מ-2.5 מ'. ב. הועדה המקומית, לאחר קבלת חו"ד מהנדס העיר, תהיה רשאית לאשר הארכת הקיר המשותף מעבר לתפיפה עם קיר הבניין הצמוד, בכפוף להסכמת הבעלים בחלקה הגובלת, פרסים לפי סעיף 149 ובכפוף לכל דין. 2. במקרה של בנייה חדשה של בניינים אשר ערב הריסתם לא היו בנויים בקיר משותף, הועדה המקומית רשאית לאשר בנייה בעת ובעונה אחת בקיר משותף בכפוף להתאמה למרקם הקיים. 3. בבנייה בעת ובעונה אחת בקיר משותף בין שתי חלקות שאחת מהן פונה לרחוב דיזנגוף או לרחוב בן יהודה, יחולו הוראות הבנייה החלות ברחובות אלה. 4. בתחום אזור ההכרזה, במקרה של בנייה בקיר משותף בשתי חלקות בעת ובעונה אחת, אשר גדלן המשותף 500 מ"ר ומעלה, תהיה רשאית הועדה המקומית,לאחר ששקלה את מידת הפגיעה במרקם בסביבת הבניין ובכפוף לפרסום הקלה לפי סעיף 149 לחוק, לאשר זכויות בנייה של מגרש גדול.

58. סעיף 4.1.2ט'4 מבהיר, כי בתחום אזור ההכרזה, במקרה של בנייה בקיר משותף בשתי חלקות בעת ובעונה אחת, כאשר הבניה מייצרת שתי חלקות שגדלן המשותף עונה על הגדרת המונח "מגרש גדול" רשאית הוועדה המקומית, בכפוף לפרסום הקלה, לאשר זכויות בניה לפי הזכויות של מגרש גדול.

59. כמפורט בטבלה 5 להוראות תכנית רובע 3, ב"מגרש גדול" בתחום ההכרזה מותר להקים מבנים בני 6 קומות וקומת גג חלקית. במגרש קטן, לרבות מגרש קטן עם קיר משותף, מותרת הקמת בניין בן 5 קומות וקומת גג חלקית.

60. במגרש קטן, לרבות מגרש קטן הבנוי עם קיר משותף, קו הבניין הצידי הוא 2.5 מטרים וקו הבניין האחורי הוא 4.5 מטרים. במגרש גדול קו הבניין הצידי הוא 3 מטרים וקו הבניין האחורי 5 מטרים.

יעוד	מס' תא שטח	תאור מקום		גודל מגרש	שטחי בנייה: מעל מפלס הכניסה הקובעת – עיקרי (1)	שטחי בנייה: מעל מפלס הכניסה הקובעת – שרות/ עיקרי	שטחי בנייה: מתחת לכניסה הקובעת	שטחי בנייה: אחוזי בנייה כוללים מעל פני הקרקע (1)	מקדם צפיפות לקביעת מספר יחידת דיור (3)	תכסית	גובה מבנה (מ') כמפורט בסעיף 3.4.1.2	מספר קומות (5): מעל לכניסה הקובעת	מספר קומות (5): מתחת לכניסה הקובעת	קווי בניין (משר): קדמי (6)	קווי בניין (משר): צידי	קווי בניין (משר): קיר משותף צידי עפ"י סעיף 4.1.2 ט	קווי בניין (משר): אחורי
כפי תכנית מאושרת אחרת	1	מצפון לרחוב ארלוזורוב מחוץ לתחום אזור ההכרזה	רחובות בן יהודה ודיזנגוף	כל המגרשים		לפי תכנית ע1 (2)	20% משטחי הבנייה הכוללים		80 במגרשים ביעוד מגורים 65 במגרשים ביעוד משתרי דיזנגוף בקטע שבין הרחובות המלך גורג' ואבן גבירול ובמגרשים הנכלים ברחוב ארלוזורוב (4)	בכל המגרשים תכסית הבנייה המתקבלת בין קיר הבניין בתכנית זו במגרשים בשטח 750 מ"ר ומעלה 55% משטח המגרש בקומת הגג בין הנסיגות על פי תכנית זו (עד 65% משטח הגג באזור ההכרזה)		לפי תכנית ע1	על פי תכנית תקפה	0	7+ ק גג	2.5	4.5
			שאר הרחובות												6+ ק גג	2.5	4.5
		מדרום לרחוב ארלוזורוב בתחום אזור ההכרזה	רחובות בן יהודה, דיזנגוף הירקון והגדה הדרומית של ארלוזורוב	כל המגרשים											6+ ק גג	2.5	4.5
			רחובות המלך גורג' ובוגרשוב	כל המגרשים											5+ ק גג	2.5	4.5
			שאר הרחובות	מגרש קטן כולל מגרש קטן עם קיר משותף											5+ ק גג	2.5	4.5
				מגרש גדול											6+ ק גג	3.0	5.0

הערות:

61. אם לסכם עד כה, מבחינה תכנונית, איחוד החלקות לפי סעיף 6.4 או בניה בקיר משותף לפי סעיף 4.1.2ט, אין פירושם הקנייה אוטומטית של זכויות הבניה לפי "מגרש גדול". שני הסעיפים מותרים סוגיה זו לשיקול דעת הוועדה המקומית.

62. בנקודה זו חשוב להזכיר כי <u>תכנית רובע 3 היא תכנית נפחית</u>. התכנית אינה קובעת היקף שטחי בניה, אלא היא קובעת הוראות בניה, כאשר כל שטחי הבניה הנכללים במגבלות שנקבעו בהוראות הבניה האמורות, הינם שטחים המותרים לפי התכנית. במילים אחרות, זכויות הבנייה (נפח הבניין) הן תוצאה של מסגרת קווי הבניין ומספר הקומות המותרות.

63. כאשר סעיף 6.4(ב) קובע כי: "**<u>איחוד חלקות לא יקנה זכויות של מגרש גדול בנושא של מספר קומות.</u>**" הדבר משפיע במישרין על שטחי הבניה המותרים מאחר ונפחיות מושפעות מממספר הקומות ומקווי הבניין.

64. בהתאם, כאשר סעיף 6.4 (ג) קובע:

65. <u>"על אף האמור לעיל, הוועדה המקומית רשאית לאשר בדרך של הקלה ולאחר שבחנה כי הדבר אינו פוגע במרקם בסביבת הבניין, בחלקות שאוחדו בדין ושגודלן המשותף עולה על 500 מ"ר, זכויות בנייה בהתאם למגרש גדול."</u>

66. הכוונה היא שהתכנית מתירה שיקול דעת לוועדה המקומית לאשר בהליך של הקלה זכויות בניה בהתאם למגרש גדול, הן לעניין מספר הקומות והן לעניין קווי הבניין של מגרש גדול, היוצרים יחד את נפח הבניה/שטחי הבניה המותרים.

67. הדבר בא לידי ביטוי גם בטבלה 5. מגרש קטן (פחות מ- 500 מ"ר) הבנוי בקיר משותף עם מגרש קטן אחר, נדרש לקווי הבנייה של מגרש קטן. מגרש גדול, מחוייב לקווי הבניין של מגרש גדול.

68. בהתאם לסעיף 6.4(ג) הוועדה המקומית רשאית, אולם אינה חייבת להחיל על מגרש שאוחד זכויות בניה בהתאם למגרש גדול. הדבר נכון לכלל מרכבי הזכויות בתכנית הנפחית, הן לקווי הבניין והן למספר הקומות.

69. ההבדל בין איחוד חלקות לבין בניה בקיר משותף בא לידי ביטוי במספר היבטים תכנוניים. למשל, בניית בניין עם קיר משותף מחייבת הקמת מתקנים כגון מעליות או חדרי מדרגות, חדרי אשפה וכיוב' באופן נפרד לכל בניין. איחוד החלקות מאפשר בניה משותפת של המתקנים האמורים תוך חסכון בשטחים משותפים לטובת שטחי הדירות, יצירת חניה תת קרקעית איכותית ותוך יצירת תכנון נכון יותר של הדירות עצמן. הדבר משתקף גם מעמדת החוקרת בדו"ח בחינת ההתנגדויות המצוטט לעיל.

70. בענייננו, מחד, אושר איחוד החלקות לכדי מגרש גדול. מאידך, בהתאם לשיקול דעת הוועדה המקומית, לא אושרו זכויות הבניה עבור מגרש גדול. למרות זאת, דרשה הוועדה המקומית קווי בניין של מגרש גדול.

71. ההחלטה שלא לאשר קומות של מגרש גדול מקורה בעמדת הוועדה המקומית, בדבר הצורך לשמור על מרקם קיים באזור ההכרזה.

72. בהקשר המרקם הקיים, והחשיבות הרבה בשמירתו, ראוי לעמוד על הדברים שהובאו במסגרת החלטת ועדת הערר, בראשות עו"ד הילה סירוטה לבנה, בערר (ת"א) 1049-04-19 **דוד פאר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו** (פורסמה בנבו) (להלן – ענין "**פאר**"). כפי שנאמר שם:

"בדיון שהתקיים בפנינו פרטה נציגת הוועדה המקומית מהי משמעותו של המונח "מרקם" כדלקמן (ר' פרוטוקול מיום 29.7.19 עמ' 20 ש' 32 – 38):

"מרקם זה בעצם היחס שבין הרחוב, קצב הבינוי, גובה הבניינים, המרווחים ... הייתי מוסיפה שפה אדריכלית. כל הרכיבים שבעצם תכנית הרבעים עשויה ממנה היא מגדירה את האפיונים שאנו מנסים לשמור במרקם הזה. המרקם זה תוצאה של החלל והבנוי, והיחסים ביניהם, והמאפיינים שלהם האדריכליים"

רובע 3, מתאפיין בפרופורציות ייחודיות בין גודל המגרש גובהו ונפחו של הבניין, לבין רוחב הרחובות הגובלים במגרש והמרווחים בין הבניינים. פרופורציות אלו יוצרות רצף ומקצב מובהקים לרובע, אשר אליו יש להתאים את הבניה המבוקשת. רובע 3 כמו רובע 4 מאופיין ברחובות הבנויים ברצף של בניינים בודדים המוקפים חצר מגוננת, בניין יחיד בכל חלקה. מיקום הבניינים במרבית המגרשים ברובע הוא במרכז המגרש כך שנותר שטח פנוי בהיקף המגרש מכל צדדיו המאפשר תאורה טבעית, אוורור הדירות, זרימת אויר בין החלקות, גינון ונטיעות עצים. רצף הבניינים ומקצבם מוגדרים על ידי מרווחי הצד שבין הבניינים אשר מגדירים גם את הפרופורציות בין מרווחי הצד (הכפולים) לבין הדופן הבנויה"

73. כלומר, מספר הקומות או לייתר דיוק, גובהו של הבניין, גודלם האופייני של המגרשים שרובם קטן מ- 500 מ"ר, וכן המקצב המוגדר על ידי מרווחי הצד הכפולים, מהווים את המאפיינים האדריכליים בפרופורציות הייחודיות לרצף ולמקצב הייחודי ברובע.

74. את בחינת המרקם נכון לעשות לפי בלוק ובכל מקרה, בצד הרחוב בו מתבקשת הבניה. לרוב, אין מקום להשוות בית שני צידיו של רחוב. בערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 1106-08-22 **ברוש ניר יזמות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - תל אביב-יפו** (נבו 17.5.2023) **"מהאמור עולה כי מטרת הקריטריונים לשמור על שפה אחידה של קטע הרחוב, בהתייחס לעובר ברחוב, וזאת בין השאר, על ידי בינוי אחיד וחזרתי, ששומר על קצב בניה אחיד. לעניין זה יש לבחון את צד הרחוב שבו ממוקמות החלקות מושא הערר, ושעליהן מתוכננים מבני המגורים מושא הבקשות".**

75. ובהמשך:

"המצב התכנוני בצדו השני של רחוב ויצמן לא משפיע על קצב המבנים המצויים בצד הרחוב שבו מצויים החלקות מושא העררים. מקובלת עלינו תשובת הוועדה המקומית, כי במקרים שנמצא שיש להחיל עקרונות שונים על מקרקעין בתחום רובע 4, עוגן הדבר במסגרת התכנון. במקרה שלפנינו, על אף שבצדו המזרחי של רחוב ויצמן מצוי המרכז הרפואי איכילוב, וכן כיכר פתוחה, הרי שלא נמצא שיש להחריג את צדו המערבי של רחוב ויצמן מכלל עקרונות התכנון של תוכנית רובע 4, לרבות הקריטריונים הנדרשים להמלצה על בנייה בקיר משותף".

76. בהתאם, עלינו לבחון את המרקם הקיים בסביבת המגרשים דנן, לאורך שדרות בן גוריון בצידן הצפוני.

77. ההפניה לרחובות העורפיים בתשובת הוועדה המקומית, כגון רחוב באר טוביה או רחוב מצדה אינה רלוונטית לענייננו מאחר ומדובר ברחובות פנימיים צרים וקטנים ומובן שהבניה לאורך שדרות בן גוריון, אינה דומה במרקמה לרחובות אלו.

78. בחינה של המגרשים לאורך השדרה בצידה הצפוני הרלוונטי מעלה, כי למעט מספר מגרשים בודדים, שטחם של מרבית המגרשים הקיימים, קטן מ- 500 מ"ר. המרקם אכן מתאפיין במספר קומות ובקווי בניין האופיינים למגרש קטן.

79. על כן, לא מצאנו לנכון להתערב בשיקול דעת הוועדה המקומית בכל הנוגע להענקת זכויות של מגרש גדול בעת איחוד המגרשים, ואין אנו רואים לנכון להתערב בהחלטת הוועדה שלא לאשר 6.5 קומות.

80. <u>למסקנה דומה הגענו גם בנוגע למרכיב השני הקובע את זכויות הבניה בתכנית נפחית והוא, קווי הבניין.</u>

81. מאחר והוחלט שלא לאשר למגרש המאוחד זכויות בהתאם למגרש גדול, הרי שהדבר נכון הן לגבי מספר הקומות והן לגבי קווי הבניין.

82. קווי הבניין הנדרשים במגרש גדול הם פועל יוצא, בין היתר, של גובה הבניין. ככל שהמבנה גבוה יותר נדרשים מרווחים פנויים נרחבים יותר וזכויות הבניה מנוצלות בנפח הבניה במסגרת הקומה הנוספת. ככל שלא מאושרות זכויות הבניה עבור מגרש גדול במובן של מספר הקומות, אין הצדקה לדרוש קווי בניין של מגרש גדול.

83. נוסיף, כי מרבית המגרשים לאורך השדרה בצידה הצפוני הם מגרשים קטנים. חלקם קטנים במיוחד, כמו המגרשים שבפנינו ובנויים בקיר משותף, וחלקם עומדים על שטח של 400 מ"ר ומעלה, ופחות מ- 500 מ"ר (נזכיר כי בכל מקרה לא ניתן לאחד חלקות למגרש ששטחו עולה על 700 מ"ר). משכך, הרי שמרבית הבניינים יבנו לפי זכויות של מגרש קטן, קווי הבניין האופייניים יהיו 2.5 מ' לצדדים וזה יהיה המקצב האופייני לרחוב. לכן אנו סבורים כי יש לשמר מקצב זה גם ככל ומאשרים את איחוד המגרשים, אולם לאם מאושרות זכויות הבניה של מגרש גדול, כמו במקרה דנן.

<u>לסיכום</u>

84. לאחר שבחנו את טענות העוררים אנו סבורים כי אין מקום להתערב בהחלטת הוועדה המקומית שלא לאשר במגרש המאוחד זכויות של מגרש גדול. זכויות

הבניה במגרש יהיו לפי מגרש קטן, הן בכל הנוגע לקווי הבניין והן בכל הנוגע למספר הקומות.

ההחלטה ניתנה בתאריך: ט"ז אלול תשפ"ה ; 09 ספטמבר 2025

מיכל דגני הלברשטם, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז תל אביב

אמיליה

אמיליה ינובסקי
מ"מ מזכירת ועדת הערר
מחוז תל-אביב

מיכל דגני הלברשטם, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
מחוז תל-אביב