

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

עררים מס': תא/1038/0325

תא/1126/0725

גוש: 6968 חלקות: 15,2119

כתובת הבניה: הירקון 162,164, תל אביב

הרכב הוועדה:

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

העוררים:

עמי בר גיל ואח' -
ע"י ב"כ עו"ד אלימלך קריסטל

- נגד -

המשיבות:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה - תל אביב-יפו
ע"י ב"כ עו"ד רויטל אטיאס ואח' - השירות המשפטי
2. א.פ.צ השקעות בע"מ -
ע"י ב"כ עו"ד סלאם חאמד

תאריך הישיבה:

יום חמישי, ו' באב התשפ"ה, ה-31/07/25

החלטה

בפנינו עררים שעניינם החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב מיום 29.1.2025 במסגרתה אושרו שתי בקשות להיתרי בניה במקרקעין הידועים כגוש 6968 חלקה 211, בכתובת רחוב הירקון 164 תל אביב וכן במקרקעין הידועים כחלקה 5 בכתובת, רחוב הירקון 162. (להלן: "המקרקעין").

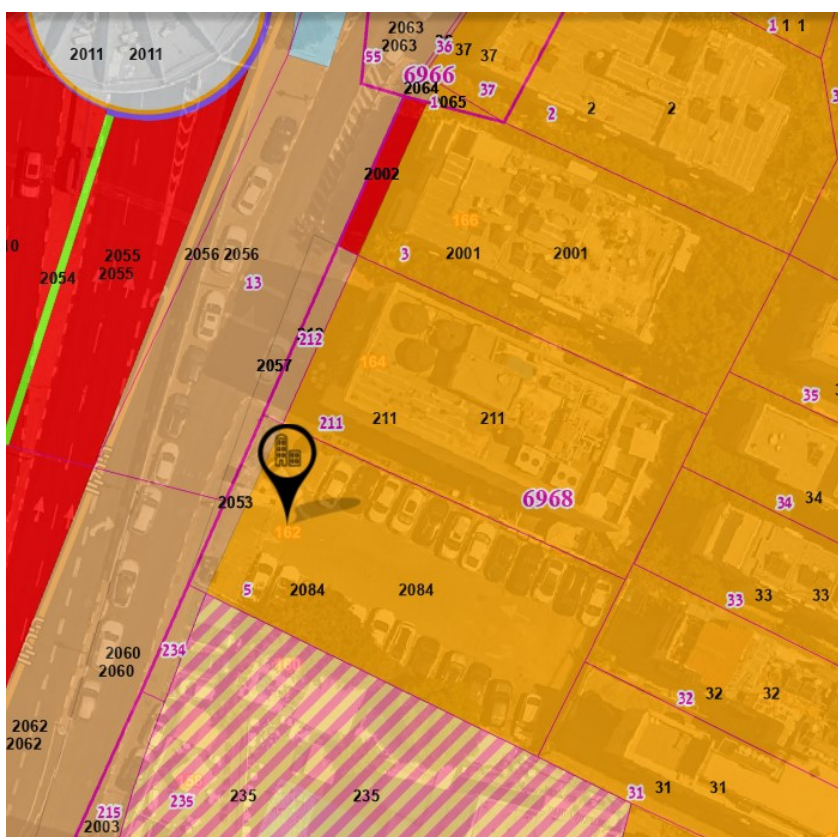
משנדחתה התנגדותם הגישו העוררים את הערר דנן.

רקע

1. העררים דנן עניינם בשתי בקשות להיתר אשר הוגשו על ידי אותו יזם וכחלק מפרוייקט משותף. הפרוייקט המבוקש כולל הקמת שני בניינים חדשים, בעירוב שימושים של מסחר, מלונאות ומגורים, כל מבנה בן 7 קומות (5 קומות מעל קומת קרקע וקומת גג חלקית) ו-4 קומות מרתף

2. הבקשה הראשונה עניינה בחלקה 211 כתובת הירקון 164 (להלן בניין 164) עליה בנוי מלון "אולימפיה" (לשעבר "פלורידה") מאז שנות ה-70. מובקשת הריסת הבניין הקיים בן 6 קומות המשמש למלונאות. במקומו מתבקשת הקמת בניין חדש בקיר משותף עם המגרש הסמוך מדרום, בכתובת הירקון 162.

3. הבקשה השנייה עניינה בחלקה 5 ברחוב הירקון 162, מגרש זה הוא מגרש פנוי מבנייה המשמש כיום כחניון ציבורי (להלן בניין 162).



5. המקרקעין מצויים בתחום "אזור ההכרזה" של "העיר הלבנה" בתל אביב.

1. הקלה למרתף משותף הכולל פונקציות משותפות עבור המלון ושטחים נלווים למלון.

2

3. הקלה לשימוש בחללים משותפים עבור לובי, חדרי אשפה, גז, מתקנים טכניים ופילרים.
הקלה לגג משותף עבור מתקנים ומערכות טכניים.

7. ביום 31.7.2025 קיימנו דיון בעררים. לאחר הדיון התבקשו מספר השלמות טיעון מהוועדה המקומית ולאחר מכן, גם מיתר הצדדים.

8. משהוגשו לנו מלוא השלמות הטיעון, להלן הכרעתנו בערר.

התכניות החלות על המקרקעין

9. תא/58 (גדס) פורסמה למתן תוקף ביום 4.1.1940. לפי תכנית זו המקרקעין מוגדרים כאזור דירות 1. ומותרים בהם השימושים הבאים:

רשימת האזורים
שמושים מותרים
ור דירות I;
בתי דירה ובנייני מעון;
מועדונים פרטיים;
בניינים אבירים (במקרה בסעיף 35א);
בניינים לאספות אבירים (במקרה בסעיף 38);
טורף גינון ומשחלות (שאין משתמשים בהן בזבל אורגני);
בניינים אבירים, מגורים אבירים ומגרשי טפורט;
משרדים של בעלי מקצועות חפשיים ואמנים (פרט לאולפני ראינוע);
מח' חוליית ובתי הבראה (פרט למחלקות למחלות מתבקשות, מחלקות ללידה ומחלקות לחולי רוח);
מגורים פרטיים המכילים לא יותר משתי מכלי יונה פרטיות;
עסקים ושמושים הנזכרים ברשימת השמושים לאזור זה יורשו לפי הסכמה מיוחדת ומקומותיהם יקבעו על ידי הוועדה המקומית לבנין ובנין ערים.
14/...

10. סעיף 27 לתכנית קובע כך:

27. "הסכמה מיוחדת" - פירושהו ההסכמה הנחתה על ידי הוועדה המקומית לאזור בקשה, לאחר שכוונתה של בקשה זו החפצים בעתונות המקומית במשך 14 יום, לאחר שכל החתונות שהוגשו על ידי אנשים הנמבעים על-ידי כוונת זו חובאו בחשבון על ידי הוועדה המקומית, ולאחר שהוועדה הביע את דעתה כי אין במלוי הבקשה משום נגוד למטרות תכנית זו.

11. לפי סעיף 47 מותרים באזור זה העסקים המפורטים באזור דירות 2, בכפוף להסכמה מיוחדת.

47. אזור דירות 14
(א) שטח זה כולל את הקרקע המסומנת על המפה בצבע חום, קרקע זו תהא מוקדשת בעיקרה לצרכי דירות,
(ב) השמושים המפורטים בטבלת האזורים הרצופה בזה בשביל אזור דירות 2 יהיו מותרים באזור זה.
(ג) העסקים המפורטים ברשימת המלאכות והתעשיות בשביל אזור דירות 2 יהיו מותרים רק על פי הסכמה מיוחדת, במקומם יקבע על ידי הוועדה המקומית.

12. כלומר, בהסכמה מיוחדת ניתן להגיש בקשה מיוחדת ובסמכות הוועדה המקומית לאשר שימושים נוספים באזור מגורים. בין היתר, שימוש למלונאות.

13. **תכנית תא/1378 פרסום לאישור ברשומות 12.11.1970.** התכנית חלה על חלקה 211, הירקון 164. מטרת התכנית היא להתיר הקמת מרתף עד לגבולות חלקה 4 בגוש 6968, להרחיב את רחוב הירקון ולשנות בהתאם לכך את תכנית גדס. התכנית כוללת תשריט ממנו עולה כי ייעוד המגרש נותר למגורים וכן נספח בינוי ממנו עולה כי ייעוד המבנה היה למלונאות.

14. **תכנית תא/1378 א'. פורסמה למתן תוקף ביום 27.7.1972** התכנית חלה על חלקה 211, הירקון 164.

15. על פי סעיף 4 לתכנית, מטרתה להתיר תוספת בניה והקטנת קווי בניה צדדים בבניין בן 5 קומות ומרתף הנבנה על חלקה 4 בגוש 6968 ולשנות בהתאם לכך את תב"ע 1927 (תיקון 1930) – גדס, על תיקוניה... ובסעיף 5 נכתב "שינוי התכנית הראשית, התכנית הראשית תשתנה ע"י התרת הקמת בית מלון בקווי הבנין כמסומן בתשריט ובשטח רצפות כדלקמן ... סה"כ שטח ריצפה 1564.82 מ"ר המהווים 249% משטח המגרש." תכנית זו שינתה את הוראות התכנית הראשית וקבעה את הוראות הבינוי למגרש.

16. גם לפי תשריט תכנית זו נותר ייעוד המקרקעין איזור מגורים I.

17. **תכנית תא/2612 הרחבת מלונות 3 כוכבים. פורסמה למתן תוקף ביום 17.3.1996.** על פי סעיף 9 לתכנית, מטרתה הגדלת מלאי חדרי מלונאות, קביעת הנחיות ספציפיות להגדלת כל מלון ושינוי התכניות החלות, לרבות תכנית 58. התכנית כוללת 11 מלונות המיועדים להרחבה, וביניהם המלון הקיים בכתובת הירקון 164. כל מלון נבדק באופן ספציפי והותאמה לו תוספת זכויות בנייה.

18. גם לפי תשריט תכנית זו נותר ייעוד המקרקעין איזור מגורים א'.

11. חלקה מס' 211 בגוש 6968: (מלון "פלורידה", רח' הירקון 164)	
בנוסף לאמור בהוראות תכנית מפורטת מס' 1378 אשר הודעה על מתן תוקף לה פורסמה ב.פ. מס' 1673 מיום 6.12.70, וכן תכנית מפורטת מס' 1378א' אשר הודעה על מתן תוקף לה פורסמה ב.פ. מס' 1841 מיום 27.7.72, יחולו לגבי החלקה ההוראות הבאות:	
א.	תכליות מותרות: מלונאות.
ב.	זכויות בניה: תותר תוספת שטחים עקריים מעל פני הקרקע בשטח שלא יעלה על 230 מ"ר ושטחי שרות מעל פני הקרקע בשטח שלא יעלה על 45 מ"ר.
ג.	גובה בנין: תותר תוספת קומה אחת חלקית מעל 5 הקומות הקיימות.
ד.	קווי בנין: קדמי - 4.00 מ' צדדי - 2.70 מ' אחורי - 8.00 מ'

זמן מוערך להשלמת הבניה כ- 5 שנים מיום אישור התכנית. במידה ובפרק זמן זה לא תושלם הבניה, תותר הארכה נוספת של 3 שנים באישור הועדה המקומית והמחוזית.

19. תכנית תא/2770, מלונות 2. פורסמה למתן תוקף ביום 13.2.2000. מטרתה של תכנית זו הגדלת מצאי חדרי מלונות בכ-700 חדרים, על ידי:

א. שינוי יעוד של מספר חלקות ממגורים למלונאות וקביעת הוראות בניה חדשות בחלקות אלה.

ב. אישור זכויות בניה נוספות במלונות קיימים במסגרת קומות נוספות, אישור קומות טכניות קיימות, ושינוי בקוי הבנין.

ג. תוספת שימוש מלונאי לחלקות למגורים.

ד. קביעת הנחיות לבנוי, חניה ותנאים למתן היתר בניה בכל מלון .

לשנות בהתאם לכך את התכניות המפורטות בסעיף 13.2.

20. התכנית מחולקת כך שלגבי חלק מהמגרשים הכלולים בתחומה היא אינה משנה את הייעוד הקיים ולגבי חלקם, היא משנה את הייעוד למלונאות.

מלונות II

דף מס' 8 מתוך 16 דפים

ב. חלקות לשינוי יעוד למלונאות:

כללי: החלקות הכלולות בסעיף זה הינן חלקות המיועדות בתכנית הראשית למגורים או למסחר. השטחים המסומנים בתשריט בצבע צהוב ומסגרת חומה הינם אזור מלונאות ונופש וההוראות בסעיף זה תחולנה על החלקות להלן.

21. על פי סעיף 10 ב' 1 לתכנית זו, חלקה 5 (בכתובת הירקון 162) המגרש הריק, מנויה בחלקות לשינוי יעוד למלונאות.

דף מס' 9 מתוך 16 דפים

1. חלקה מס' 5 בגוש 6968
(רח' הירקון 162 ת"א)

א) זכויות הבניה:

1. יותרו שטחים עיקריים מעל פני הקרקע כשטח שלא יעלה על 1,790 מ"ר וכן יותרו שטחי שרות מעל פני הקרקע כשטח שלא יעלה על 537 מ"ר.
2. יותרו שטחי שירות מתחת לפני הקרקע כשטח שלא יעלה על 1,200 מ"ר.

ב) גובה הבניין:

1. תותר הקמת מבנה בגובה שלא יעלה על שתי קומות מרתף, קומת קרקע, חמש קומות נוספות וקומת גג חלקית.

ג) הוראות נוספות:

1. השטח המצוין בתשריט כשטח לדרך מיועד להפקעה. בחזית המגרש לרחוב הירקון תופקע רצועת שטח ברוחב של עד 2.0 מ' וכשטח שלא יעלה על 35 מ"ר.

22. סעיף 13 לתכנית שעניינו יחס לתכניות תקיפות קובע:

"במידה וניתן היתר בניה לחלקה הכלולה בפרק ב' לי לעיל, על-פי התכנית הראשית, יפקעו הוראות תכנית זו החלות נתחום החלקה."

23. לגבי זמן ביצוע התכנית קובע סעיף 14:

זמן ביצוע:

1. הוראות תכנית זו תהינה כתוקף למשך 5 שנים מיום אישור תכנית זו. בתום תקופה זו תבוטל התכנית כאותן חלקות שטרם ניתן היתר בניה ותחולנה עליהן התכניות הראשיות הרלבנטיות לכל חלקה.

2. הועדה המקומית תהא רשאית להאריך את התקופה בס"ק 1 לעיל בשנתיים נוספות.

24. בתשריט תכנית זו מסומן המגרש בייעוד מלונאות ונופש.

25. תכנית תא/3444, מלונאות ג'. אושרה למתן תוקף ביום 30.4.2007.

26. גם תכנית זו קובעת הגדלת מלאי חדרי מלונות 3 כוכבים על ידי אישור תוספת זכויות בנייה. מטרת התכנית הן:

"1. הגדלת מצאי חדרי מלונות ברמה של 3 כוכבים בכ- 200 חדרים, על ידי:

א. אישור זכויות בנייה נוספות במלונות קיימים במסגרת תוספת של 1-4 קומות, ו/או אישור קומות טכניות קיימות, ו/או שינוי בקווי הבניין.

ב. שינוי יעוד ממגורים/משרדים למלונאות וקביעת זכויות בנייה חדשות.

ג. שינוי יעוד ממגורים למגרש מיוחד.

2. קביעת הנחיות ספציפיות להגדלת כל מלון.

3. **קביעת הנחיות ספציפיות לגבי זכויות הבנייה של כל חלקה במסגרת שינוי היעוד למלונאות.**

27. לגבי החלקות דנן קובע סעיף 10.5 לתכנית כי אלו חלקות ביעוד למלונאות.

10.5 **חלקות מס' 5,211 בגוש 6968 (מלון "אולימפיה" רח' הירקון**
162, 164):

השטח הצבוע בתשריט בצבע צהוב תחום בחום הוא אזור
מלונאות ונופש ויחולו לגביו ההוראות הבאות:

בנוסף לאמור בתכניות הראשיות החלות בתחום החלקה, יחולו
לגבי החלקה ההוראות הבאות:

(א) **תכליות מותרות:** מלונאות.

(ב) **זכויות בנייה:** סה"כ שטחים עיקריים שיותרו לבנייה
מעל פני הקרקע לא יעלה על 4,380 מ"ר. סה"כ שטחי
שירות שיותרו לבנייה מעל לפני הקרקע לא יעלה על
1,100 מ"ר. סה"כ שטחי שירות שיותרו לבנייה מתחת
לפני הקרקע לא יעלה על 2,536 מ"ר (מרתף בגבולות
המגרש).

(ג) **גובה בניין:** תותר בניית 7 קומות ועוד קומה שמינית
חלקית (כולל קומת קרקע) מעל קומת מרתף קיימת
במבנה הקיים ומעל 4 קומות מרתף לשירות וחנייה
במבנה החדש.

(ד) **קווי בניין:** קווי הבניין יהיו כמסומן בנספח הבינוי. ישמר
מרווח של 4.8 מ' בין שני האגפים של הבניין למעט
בקומת הקרקע.

(ה) **גובה החיבור בחזית קומת הקרקע לא יעלה על 4.5 מ'.**
(ו) **לא יותרו חיבורים נוספים בקומות העליונות.**

(ז) **לא יותרו יעודים נוספים מלבד היעוד המלונאי, שינוי**
מהיעוד המלונאי יהווה סטייה ניכרת

(ח) **הקומה השביעית והשמינית יהיו בנסיגה של 3.0 מ' מקו**
החזית במרווח האחורי.

(ט) **איחוד וחלוקה:** חלקות מס' 5 ו-211 בגוש 6968 יאוחדו
למגרש אחד. השטחים המיועדים לדרך בתכנית יירשמו
ע"ש עיריית ת"א – יפו.

28. ברישא להוראות המתייחסות למקרקעין דנן נקבע כי בנוסף לאמור בתכניות הראשיות החלות בתחום החלקה יחולו לגביה ההוראות המפורטות. עוד נקבע כי לא יותרו יעודים נוספים מלבד היעוד המלונאי, שינוי מהיעוד המלונאי יהווה סטייה ניכרת. לעניין קווי הבניין, נקבע כי המרווחים המינימליים בין שתי החלקות יהיו 4.8 מטרים ונאסר חיבורים. עוד נקבע, כי סטייה בקווי הבניין תהווה סטייה ניכרת.

29. תכנית 3444 נערכה בסמכות הוועדה המחוזית ובמסמכי הבינוי שלה קיימת רזולוציה ברמת המגרש הבודד. לפי תכנית זו מסומנים שני המגרשים דנן ביעוד למלונאות. המלון הקיים בחלקה 4 מסומן כמבנה להריסה.

30. לגבי זמן לביצוע התכנית נקבע:

אם תוך 8 שנים מיום תוקף לתכנית זו לא הוצא היתר בניה במגרש בהתאם לתכנית זו, יפקעו במגרש זה זכויות הבנייה וההוראות האחרות מכוח תכנית זו ויחולו הוראות התכנית הראשית. הוועדה המקומית תהיה רשאית להאריך את התקופה הנ"ל בשנתיים נוספות.

31. תכנית תא/3616 א' – רובע 3. פורסמה למתן תוקף ביום 09.01.18

32. התכנית חלה על בנייני מגורים בלבד, לרבות בנייני מגורים עם חזית מסחרית. מטרתה עידוד התחדשות עירונית תוך הטמעת עקרונות הבנייה של הכרזת אונסק"ו לשמירה על הערכים האורבניים והאדריכליים הייחודיים בעיר הלבנה.

33. היות והמקרקעין נשוא הערר נמצאים בתחום אזור ההכרזה, חל עליהם סעיף 6.4.2 ב', האוסר על איחוד חלקות אשר שטחן לאחר האיחוד יעלה על 700 מ"ר.

34. כמו כן, במקרה של בנייה בקיר משותף של מבנים אשר ערב הריסתם לא היו בנויים בקיר משותף, קובע סעיף 4.1.2 ט', כי הוועדה המקומית רשאית לאשר בנייה בעת ובעונה אחת בקיר משותף בכפוף להתאמה למרקם הקיים.

35. בעניין התכסית נקבע, כי במגרשים בשטח 750 מ"ר ומעלה תכסית הבנייה לא תעלה על 55% משטח המגרש.

36. עוד רלוונטי לענייננו מסמך מדיניות הוועדה המקומית מיום 10.4.2019 שעניינו המלצות תכנוניות לאיחוד חלקות או לבנייה בקיר משותף ברובעים 3 ו-4.

37. על פי מסמך מדיניות זה הוגדרה מסגרת שיקול הדעת לפיו תנהג הוועדה המקומית לגבי בקשות לבניה בקיר משותף.

טענות העוררים

38. העוררים ביקשו לבטל את החלטת הוועדה המקומית ולקבוע כי על שני המגרשים הגדולים, כ- 600 מ"ר כל אחד, ניתן לבנות רק שני בניינים נפרדים תוך שמירה על המרווחים ביניהם ועל הוראות התכנוניות החלות ועל המרקם הקיים ברובע 3. העוררים מזכירים, כי הבקשות הוגשו באזור ההכרזה של העיר הלבנה.

39. בפועל, מדובר בהקמת בניין אחד ללא קיר מפריד תוך איחוד בפועל של המבנים בסטייה ניכרת מתכנית הרובע. נטען, כי הבקשה חורגת באופן בוטה ממגבלות השטח והבינוי הקבועים בתכנית ובמדיניות הוועדה. מדובר באיחוד חלקות שלא כדין והקיר המשותף אינו קיים הלכה למעשה. מדובר בשני אגפים מחוברים של בניין אחד ומתאפשר מעבר חופשי בחללי הקומות ללא שמירה על עצמאות תפקודית של כל בניין.

40. העוררים טענו כי לפי מדיניות הוועדה המקומית לא ניתן היה לאחד את המגרשים אשר אינם עומדים בהוראות העיצוביות. ההחלטה מנותקת מהמרקם הקיים ברחוב. הבניינים הם בניינים נמוכים ונפרדים. האיחוד פוגם ברצף ובמקצב הבנוי ומייצר מגרשים גדולים חריגים בנפחם.
41. בעבר הוגשה תכנית מפורטת לשני המגרשים לוועדה המחוזית אשר סירבה לאשר בנייה בקיר משותף ועמדה על כך שייבנו שני בניינים נפרדים, צמודים בקומת הקרקע, כדי למנוע פגיעה קשה בעוררים.
42. העוררים מתגוררים ברחוב ארנון, מאחורי המגרשים הנדונים ובצמוד להם, כאשר בניית בניין אחד רחב ממדים פוגעת באופן מהותי בנוף הנצפה מחלונות ביתם, משכך יש לעמוד על כך שהבניינים יבנו עם רווח משמעותי ביניהם.
43. העוררים טענו כי הבניין מייצר שעטנז ללא כל מקור נורמטיבי. עירוב שימוש מלונאות, מסחר, מגורים. זכויות בנייה מופלגות וללא כל בסיס כדין. העוררים טענו כי למעשה מדובר במגרש מאוחד ללא כל הליך תכנוני המאפשר איחוד זה. האיחוד יוצר מגרש בשטח של 1,200 מ"ר, בניגוד לתכנית רובע 3.
44. ממילא, תכנית רובע 3 אינה חלה מאחר והבניין אינו משמש למגורים ואינו מיועד למגורים, אלא משמש ומיועד למלונאות. היעוד נקבע לפי היתר הבנייה כאשר ההיתר משנת 1970 קובע במפורש כי הבניין ברחוב הירקון 164 מיועד למלונאות.
45. העוררים הפנו לעתירה מנהלית 34565-05-19 גרידינגר ואחרים נגד הוועדה המחוזית חיפה. (פורסם בנבו, התקבל 10.11.2019) לפי פסק דין זה זכויות הבנייה נגזרות מייעודם של המבנים בהיתר ולא מהשימוש שנעשה בהם בפועל. היעוד של המבנים יכול להיקבע רק על פי היתר. פרשנות אחרת תהיה מנוגדת לחוק התכנון והבנייה הקובע כי שימוש בניגוד להיתר הבנייה הוא שימוש אסור.
46. לגבי הירקון 164 אין כל בסיס נורמטיבי חוקי להחלת תכנית רובע 3 או למתן זכויות בנייה מכוחה, שכן המבנה הקיים כמו גם המבנה המבוקש, מיועד למלונאות.
47. לגבי החלקה הסמוכה בירקון 162, מדובר בחלקה ריקה אשר יעודה לטענת העוררים הוא למלונאות. אולם בכל מקרה, אין מדובר בבניין המיועד למגורים. משכך, גם על מגרש זה אין להחיל את תכנית רובע 3.
48. בסעיף 76 לערר נטען, כי מאחר והבקשות נסמכות על תכנית רובע 3 הרי שלא ניתן לאשר מכוחן חישובי זכויות הנגזרים מיעוד למגורים ולהחילן על זכויות למלונאות.
49. עוד טענו העוררים, כי בפרסום הבקשה להקלה נפלו פגמים מהותיים. לטענת העוררים נדרש פרסום לכל הפרטים החורגים מן התכנית. הפרסום שנעשה הוא מטעה ואינו מאפשר לציבור להבין את המבוקש בהיתר.

50. לעניין קווי הבניין, בפועל מבוקשת הקלה לבנייה בקיר משותף בקו בניין צדי אפס שלא פורסמה. לא פורסמה הקלה להקמת הברכה בחריגה מקו בניין קדמי. הברכה משתרעת על שתי החלקות מבלי שפורסמה הקלה.

51. קיימת חריגה מקווי בניין לצורך בניית מדרגות מילוט, לא פורסמה בגינה הקלה.

52. גובה הלובי חורג מהגובה המקסימלי המותר על פי התכנית. מדובר בגובה העולה על 4.5 מטרים, בניגוד להגבלה הקבועה בתכנית.

53. הבנייה חורגת מהתכנית המותרת של 55%. לא פורסמה הקלה וזאת מבלי לגרוע מהטענה כי מדובר בסטייה ניכרת.

54. לגבי ההסכמה המיוחדת מכוח תכנית 58, לוועדה המקומית לא היתה סמכות לדון בבקשה או לאשר רכיבים אשר לגביהם לא פורסמה הקלה. במקרה זה ההסכמה המיוחדת מאפשרת שימוש למלונאות ומסחר בקומת הקרקע בלבד. אולם, מדובר בהיתר לעירוב של שימושים הכולל גם מגורים. בנוסף, ההסכמה המיוחדת מכוח תכנית 58 במגרש מגורים באזור מגורים א' עבור מלונאות אושרה בנימוק שהדבר תואם לחוות דעת צוות התכנון מיום 12.2.2020. לא ברור מה אומרת אותה חוות דעת.

55. העוררים טענו כי הבנייה חורגת ממסגרת התכנון לפי תא/5000. הרח"ק הבסיסי בחלקות עומד על 2.5 והרח"ק המירבי עומד על 3. נפחי הבינוי עומדים על רח"ק העולה על 4.

56. לבסוף סיכמו העוררים את הפגיעה אשר תיגרם להם כתוצאה מאישור הבקשה להיתר.

תשובת הוועדה המקומית

57. הוועדה המקומית טענה כי תכנית ג'ס ייעדה את החלקות למגורים א' והן נותרו ביעוד זה. תכנית ג'ס התירה גם שימושים עבור מלונאות ומסחר בכפוף להסכמה מיוחדת. מכאן ובהינתן שהחלקות נותרו ביעוד של מגורים והמבנים המבוקשים כוללים תמהיל מעורב של מגורים ומלונאות על בסיס השימושים המותרים בתכנית 58, המבוקש תואם לתכנית רובע 3.

58. עוד נאמר, לעניין מסמך הקריטריונים כי אחד המאפיינים הינו שמירה על המרקם הקיים. החלקות המדוברות במקטע רחוב קטן שבין שדרות בן גוריון לרחוב עם ישראל חי, הנכלל באזור תכנית 1211 של כיכר אתרים שפורסמה למתן תוקף ביום 12.11.1970, מייעדת את המקרקעין למגורים. תכניות נוספות שחלקן ייעדו את החלקות למלונאות פקעו ואינן בתוקף עוד. בשל יחודו של מקטע זה כמו גם קרבתו לכיכר אתרים ולאזור המאופיין בריבוי בתי מלון ראתה הוועדה המקומית לנכון לעודד מלונאות מחד ולאפשר מגורים מאידך, תוך עירוב שימושים.

59. אין המדובר ברחוב בעל מרקם סטנדרטי מובהק הכולל טיפולוגיה ברורה, עליה ביקשו הקריטריונים לשמור ולהגן כי אם במקטע רחוב קטן וחריג שכולל מגורים, מסחר ומלונאות ולא רק מגורים מובהקים כבאזורים אחרים בתחום הרובע.

60. שיקול הדעת של הוועדה המקומית מאפשר לה לאשר בנייה בקיר משותף בהתבסס על חוות דעת צוות התכנון שבחן את המרקם הקיים וקבע כי הסמיכות למלונאות, לרצועת החוף ולמגמות הפיתוח מאפשרים את הבנייה בקיר משותף. הוועדה המקומית טענה כי לא נדרש איחוד חלקות, שכן תכנית רובע 3 מאפשרת את הבינוי בקיר משותף.
61. הוועדה המקומית טענה כי מדובר בקיר משותף השומר על עצמאותו התפקודית של כל בניין. הוועדה טענה כי תכנית רובע 3 מאפשרת עירוב שימושים. בניין למגורים מוגדר כבניין המיועד והמשמש כולו אן חלקן למגורים לפי תכנית תקפה. תכנית רובע 3 אינה משנה את ייעודי הקרקע והתכליות המותרות שנקבעו בתכניות שאושרו לפניה. בהינתן כי תכנית 58 קבעה את החלקה למגורים הרי שהחלקות עדיין בייעוד מגורים.
62. המבנים המבוקשים כוללים תמהיל מעורב של מגורים ומלונאות על בסיס השימושים המותרים בתכנית ג'דס ובהתאם לתכנית רובע 3. לעמדת הוועדה המקומית יתר התכניות החלות על המקרקעין ואשר קבעו בהן שימוש למלונאות פקעו ואין רלוונטיות עוד.
63. לגבי הבנייה בקיר משותף אין מדובר בהקלה אלא בשיקול דעת המסור לוועדה המקומית המחייב פרסום וידוע.
64. לגבי הברירה, מדובר בשימוש תואם את תכנית ע'1. פורסמה הקלה לעניין הפונקציות המשותפות בקומת המרתף לרבות הברירה. לגבי ההקלה של מדרגות המילוט אלו מותרות לפי הוראות סעיף 3 ג' 9 לתכנית ע'1.
65. לגבי התכנית המותרת, שטח מגרש 162 הוא 604 מ"ר ושטח מגרש 164 הוא 592 מ"ר ומשכך חלות ההוראות הרלוונטיות למגרשים ששטחם קטן מ-750 מ"ר. התכנית תהיה על פי התכנית התחומה בין קווי הבניין.
- לגבי הקיר המפריד, הוועדה הפנתה למבחן הדו שלבי לעניין ההשפעה על המרקם הקיים.
66. הנסיבות החריגות המתוארות של החלקות ד'נן, המאפיינים שלהן ומיקומם באזור מוטה מלונאות בחזית לרחוב הירקון מצדיקות את אישור הבנייה בקיר משותף לצורך תכנון מיטבי של בית מלון. בנסיבות ד'נן שאלת תחולת הקריטריונים אינה רלוונטית ומכאן שגם שאלת המבחן הדו שלבי אינה רלוונטית.
67. הוועדה המקומית טענה כי לא הוכח שהבנייה גורמת למטרד או להפרעה לאור השמש ודין טענה זו להידחות.
68. המשיבה 2 טענה כי דין הערר להידחות על הסף, ראשית משום שלעוררים אין זכות ערר ביחס לרכיבי הערר. העוררים אינם מעלים טוענות כנגד הקלות שפורסמו.
69. אחת העוררות, נכסי עידית, הכלולה ברשימת העוררים אינה בעלת זכויות במקרקעין גובלים.
70. לבסוף נטען, כי העוררים טוענים לסטייה מתכנית אולם זו אינה מקימה לכשעצמה זכות ערר. הבקשה אינה סוטה מתכנית ואינה מצביעה על פגיעה בעוררים.

71. במאמר מוסגר נוסף כי טענה נוספת הועלתה כנגד העובדה שהעוררים הגישו רק ערר אחד כנגד שתי ההחלטות. בעניין זה הגישו העוררים בקשה להארכת מועד להגשת ערר נפרד, הגם שהערר שהגישו עסק במאוחד בשתי הבקשות להיתר והדבר אושר על ידי וועדת הערר. מכאן שטענה זו אינה רלוונטית עוד. המשיבה 2 ביקשה לראות בבקשתה לסילוק על הסף כתשובה מטעמה לערר בצירוף נספח א' המהווה כתב תשובה לגופן של טענות.

72. המשיבה 2 טענה כי פרשנות העוררים לתחולת תכנית רובע 3 שגויה, התכנית חלה על כל המקרקעין בתחומה ולא רק על מבני מגורים קיימים. התכנית מאפשרת עירוב שימושים וחלה גם על מגרשים ריקים, גם אם בעבר ניתן בהם היתר למבנה שאינו למגורים. הבקשה אינה עוסקת באיחוד חלקות. הבנייה בקיר משותף אינה מהווה הקלה אלא מצויה בשיקול דעת הוועדה המקומית, למעט במקרים בהם מבוקשות זכויות בנייה למגרש גדול, שאינן רלוונטיות למקרה זה.

73. לעניין מדרגות המילוט, הברירה וגובה הלווי, טענה המשיבה 2 כי הדבר תואם את התכניות החלות. תכנית רובע 3 מאפשרת גובה קומה עד 5 מטרים בקומת הקרקע.

74. לגבי ההסכמה המיוחדת, ניתנה הסכמה מיוחדת כנדרש. לטענת המשיבה 2 הוועדה המקומית שקלה את כל השיקולים הנדרשים ובדין הסיקה כי הבקשה להיתר ניתנת לאישור וזאת בהתאם לסמכות המוקנית לה.

השלמת הטיעון

75. על פי החלטת וועדת הערר, התבקשה הוועדה המקומית להגיש חוות דעת משפטית המוזכרת בתיק המידע התכנוניים לפיה על פי החלטה מיום 16.9.2007 ייעוד המגרש והזכויות בו יהיו על פי תב"ע 58 – גדס. חוות דעת זו נערכה על ידי הגב' עו"ד שרי אורן אשר שימשה בעבר כמשנה ליועמ"ש של עיריית תל אביב. עניינה של חוות הדעת, בקשה לאיחוד חלקות 5 ו-221 למטרות מגורים. חוות הדעת ניתנה כפי שפורט בה:

"נתבקשנו לחוות דעתנו אם ניתן מבחינה משפטית לאחד את החלקות הנדונות לצורך הריסת המלון הקיים על חלקה 211 ובניית בניין מגורים אחד על שתי החלקות". על פי חוות הדעת הבקשה לאיחוד החלקות שבנדון נתונה לשיקול דעת הוועדה המקומית, בכפוף לפרסום. עוד נאמר, כי התכנית הראשית שחלה על החלקות, היא תכנית 58 – גדס ועל פיה יעוד המקרקעין הינו אזור דירות 1. תכנית 1378 א' חלה על חלקה 211 בלבד והתירה הקמת בית מלון ותוספות בנייה לבית המלון כשהיעוד נשאר מגורים 1. תכנית 3444 התייחסה למספר מלונות קיימים כולל המלון דנן וייחסה לשתי החלקות ייעוד של מלונאות ונופש. הגם שתכנית 3444 קבעה את יעוד החלקות שבנדון למלונאות ונופש ניתן לפרשה באופן בו יינתן ביטוי לרצון לעודד ולתמרץ את השימוש המלונאי דרך הקניית זכויות בנייה נוספות לשימוש מלונאי בלבד ומאידך להשאיר על כנה את האפשרות למימוש חלופה של מגורים על פי זכויות הבנייה התקפות ערב אישורה של תכנית זו. פרשנות זו עיקרה בקביעה בהוראות התכנית לפי התכליות המותרות יחולו בנוסף לאמור בתכנית הראשיות החלות.

יחד עם זאת, הובהר כי התכנית קובעת כי הבנייה מכוחה מיועדת לשימוש מלונאי בלבד. ומכאן שאם מממשים זכויות בנייה על פי התכנית הראשית, תכנית גדס, ניתן לבנות בניין מגורים על פי הזכויות המוקנות בתכנית מ' ולא ניתן לנצל את הזכויות המוענקות במסגרת תכנית 3444 אלא למלונאות בלבד."

76. עוד נאמר בחוות הדעת, כי בסעיף 14 נקבע היחס לתכניות תקפות, שם נאמר כי על החלקות שבתחום התכנית תחולנה הוראות תכנית זו בנוסף על האמור בתכניות הראשיות הרלוונטיות לכל חלקה.

77. מכאן מסיקה חוות הדעת "שלא ניתן לשלול את הפרשנות שתכנית 3444 לא באה לשלול את השימוש של מגורים אלא להוסיף על השימוש המותר גם שימוש של מלונאות ולעודד אותו."

78. חוות הדעת מפנה גם לסעיף 15 לתכנית, המתייחס לזמן ביצוע. בהתאם לסעיף זה אם בתוך 8 שנים מיום מתן תוקף לתכנית לא יוצא היתר בנייה בהתאם לתכנית זו, יפקעו במגרש זכויות הבנייה וההוראות האחרות מכוח התכנית ויחולו הוראות התכנית הראשית. גם בדברים אלו ניתן לפי חוות הדעת, לראות כוונה לכך שמעבר לתמריץ לממש את זכויות הבנייה המוגדלות למלונאות לא היתה כוונה לשלול את האפשרות לממש זכויות בנייה מוקנות בתכנית הראשית למגורים.

79. העוררים הגישו התייחסותם להשלמת טיעון זה. לטענת העוררים חוות הדעת ניתנה לפני 18 שנים לצורך בחינת איחוד החלקות נשוא העררים למגורים. עד היום לא אוחדו החלקות. חוות הדעת שניתנה נשענת על פרשנות תכנית 3444, אולם מתעלמת מהוראותיה המפורשות לגבי החלקות לפיהן ייעוד החלקה מלונאי בלבד, תוך קביעה מיוחדת לפיה לא יותרו יעודים נוספים מלבד ביעוד המלונאי וכי שינוי היעוד המלונאי יהווה סטייה ניכרת. מדובר בהוראה ספציפית מיוחדת בחלקות דגן שאינה מופיעה לגבי חלקות מלונאות אחרות. לפיכך חוות הדעת לוקה בפגם מהותי ובשגיאה עובדתית. חוות הדעת מתעלמת גם מנספח הבינוי המחייב של התכנית.

80. חוות הדעת מאפשרת איחוד חלקות למגורים. איחוד שתי חלקות שייעודן זהה. ואילו בענייננו מדוברים ביעודים שונים.

81. ככל שהמקור ליעודים והשימושים השונים מקורו בתכנית 58, הרי שאין מקום להחיל את תכנית רובע 3. יעוד החלקות וזכויות הבנייה הינן על פי תכנית 58. מכאן שלא ניתן לצקת לתוך הבקשות שהוגשו אלא זכויות מכוח תכנית 58. זכויות הבנייה שניתן לייחס לחלקות הן אך ורק הזכויות מכוח תכנית גדס, קרי בניין בן 3 קומות. 35% לקומה. הוראות אלו מהוות את המסגרת התכנונית התקפה ביחס לחלקות בשימוש למלונאות.

82. לא ניתן להעניק זכויות בנייה מכוח תכנית רובע 3, שכן נאמר בתיק המידע, תכנית גדס 58, ולא "התכנית על שינוייה". משכך לא חלה תכנית רובע 3. ויש להחיל את הוראות תכנית 58. תכנית רובע 3 אינה מאפשרת להעניק זכויות בנייה שייעודם מגורים לשימוש למלונאות. על כן החלטת הוועדה חורגת מהמותר.

83. הוועדה המקומית טענה כי חוות הדעת מחזת את עמדתה לפיה ייעוד המקרקעין נותר למגורים.

1. מה ייעוד הקרקע ומה התכניות החלות על הבקשה להיתר?

84. בעניין זה חלוקים הצדדים בדעותיהם בשאלה האם תכניות קודמות (1378א', 2612, 2770, 3444) שייעדו את המקרקעין למלונאות בלבד פקעו, או שהן עדיין בתוקף ומונעות שימוש למגורים. עוד חלוקים הצדדים בשאלה, האם תכנית רובע 3 חלה גם על מבנים שאינם מיועדים למגורים בלבד (כגון מלונות) והאם תכנית רובע 3 מאפשרת שימוש בזכויותיה לשימושים מעורבים למגורים ומלונאות?

85. העוררים טוענים כי תכנית רובע 3 (3616א') חלה על בנייני מגורים בלבד, ואינה חלה על מבנים המשמשים למלונאות. לטענתם, חלקה 211 משמשת למלונאות, וחלקה 5, אף שהיא ריקה, יועדה בעבר למלונאות. הם מפנים לתכניות קודמות (תא/1378א', תא/2612, תא/2770, תא/3444) אשר ייעדו את המקרקעין למלונאות בלבד, וקבעו כי כל שינוי מייעוד מלונאי יהווה סטייה ניכרת. לטענתם, השימוש המוצע למגורים אינו חוקי.

86. המשיבים טוענים, כי תכנית רובע 3 חלה על המקרקעין. הם מסבירים כי הגדרת "בניין מגורים" בתכנית רובע 3 כוללת בניין המיועד והמשמש כולו או חלקו למגורים לפי תכנית תקפה. לטענתם, תכנית גדס (58) ייעדה את החלקות ל"אזור מגורים א'", ייעוד שנוטר בתוקף. תכנית גדס מאפשרת שימושים נוספים, כולל מלונאות ומסחר, בכפוף ל"הסכמה מיוחדת" (שאינה הקלה אלא שימוש מותר בכפוף ליידוע). לטענתם, תכניות קודמות (1378א', 2612, 2770, 3444) שייעדו מלונאות פקעו משום שלא הוצאו היתרי בנייה מכוחן במועד, ולכן הן אינן רלוונטיות עוד.

87. לאחר שבחנו את טענות הצדדים ואת הוראות התכניות, מצאנו כי ייעוד המקרקעין דגן הם למגורים וכי אין בתכניות שאושרו לאורך השנים שינוי בייעוד הקרקע, נכון למועד הגשת הבקשה להיתר דגן.

88. בתכניות הראשונות, 1378, 1378א' וכן 2612, נקבעו הוראות שונות לעניין השימוש במקרקעין לצרכי מלונאות, אולם, קריאת הוראות התכניות ובהתאמה לתשריט המצורף, נותר ייעוד המקרקעין למגורים. על כן, בדומה לתכנית הראשית תא/58, התאפשר שימוש למלונאות בקרקע שייעודה למגורים, בכפוף להסכמה מיוחדת. התכניות לפי הוראותיהן, לא שינו את ייעוד הקרקע לפי תא/58.

89. לגבי התכניות המאוחרות יותר, 2770, 3444, הרי שאלו כוללות מועד משוער לביצוע, הכולל הוראת פקיעה. משכך, בהתקיים תנאי הוראת הפקיעה, תם תוקפן של תכניות אלו בנוגע למקרקעין דגן. ונפרט.

90. הפסיקה קובעת כי הוראה בתכנית הקובעת מועד משוער לביצועה, בהתאם לסעיף 84 לחוק התכנון והבנייה, אינה הוראה המהווה מועד מחייב המפקיע את תוקף התכנית, אלא מועד מנחה בלבד. אלא אם כן, נקבעה בתכנית הוראת פקיעה מפורשת הכוללת סנקציה או הסדר משפטי לתוצאות אי-העמידה במועד.

91. סעיף 84 לחוק התכנון והבנייה, המורה על ציון תאריך משוער לביצוע, אינו קובע מה דינה של תכנית שחלף המועד לביצועה ואינו מטיל סנקציה על איחור בביצוע. קבלת עמדה שתכנית כזו חדלה מלהתקיים הייתה יוצרת "חלל ריק תכנוני", תוצאה בלתי נסבלת שהמחוקק לא התכוון אליה. ראו למשל עת"מ 75759-12-20 **מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' ועדת ערר לתכנון ובניה - מחוז חיפה** (28.05.2021)

92. ייתכן שתכנית ספציפית תפורש ככוללת הוראת פקיעה, אם לשונה והקשר הדברים מחייבים מסקנה זו. בדרך כלל, הדבר ימצא ביטוי מפורש בתכנית, למשל על ידי קביעת סנקציה מפורשת על אי-עמידה במועד או הסדר ברור לגבי משמעות הפקיעה ותוצאותיה (כגון אילו תכניות יחולו במקומה, ומה יקרה עם פעולות שנעשו בהסתמך על התכנית שפקעה). היעדר הסדרים כאלה יחזק את ההנחה שמתקני התכנית לא התכוונו לקבוע הוראת פקיעה.

93. במקרה דנן, כוללות התכניות המאוחרות הוראות פקיעה מפורשת המבהירה כי המצב התכנוני יחזור להיות כפי שהיה לפי התכניות המאושרות, טרם אישורה של התכנית הפוקעת. לגבי התכניות המוקדמות יותר, אלו לא פקעו והן עדיין חלות על המקרקעין אלא, שכאמור לעיל, תכניות מוקדמות אלו לא שינו את ייעוד המקרקעין אלא, איפשרו בו גם הקמת מבנה למלונאות.

94. על כן, נכון להיום, חלה על המקרקעין תכנית רובע 3, אשר חלה על כלל המקרקעין המיועדים למגורים בתחומה.

95. נבהיר, העובדה שהוצא היתר בניה למלון מכח תכנית העבר, אינה משנה את ייעוד הקרקע. הייעוד נקבע לפי התכנית החלטה, אשר כוללות מספר שימושים, אחד מהם, גם אם שימוש מיוחד בקרקע למגורים, הוא מלונאות. לפי התכנית המנדטוריות נבנו באזור מגורים גם מבני משרדים בהיתר. אולם, כל עוד יעוד המקרקעין הוא למגורים לפי התכנית הראשית, חלה עליו תוכנית רובע 3.

96. משקבענו שתכנית רובע 3 חלה על המקרקעין עלינו להמשיך ולשאול, האם ניתן לנצל את זכויותיה של תכנית רובע 3 למטרה שאינה מגורים ובפרט, למלונאות.

97. בעניין זה קובעת תכנית רובע 3 את ההוראות הבאות הרלוונטיות לענייננו :

2.1 מטרת התכנית

א. עידוד התחדשות עירונית במרכז העיר תוך שמירה על מאפייני המרקם הקיים, זאת ע"י קביעת מסגרת זכויות בניה מחייבת לבנייני מגורים בתחום רובע 3 בתל-אביב יפו.

3. טבלאות יעודי קרקע, תאי שטח ושטחים בתכנית

3.1 טבלת שטחים

הערה: תכנית זו אינה משנה את ייעודי הקרקע והחלקות שנקבעו בתכניות הראשיות. תכנית זו אינה מגדירה תאי שטח.

יעוד	תאי שטח	תאי שטח כפופים
על פי תכנית מאושרת אחרת	1	

על אף האמור בסעיף 1.7 - במקרה של סתירה בין היעוד או הסימון של תאי השטח בתשריט לבין המפורט בטבלה זו - יגבר התשריט על ההוראות בטבלה זו.

3.2 טבלת שטחים

מצב מאושר			מצב מוצע		
יעוד	מ"ר	אחוזים	יעוד	מ"ר	אחוזים
על פי תכנית מאושרת אחרת		100%	על פי תכנית מאושרת אחרת		100%

4. יעודי קרקע ושימושים

4.1	שם ייעוד: ייעוד על פי תכנית מאושרת אחרת
	הוראות התכנית הינן לבנייני מגורים או לבנייני מגורים מעל מסחר במגרשים באזורי מגורים ומסחר לפי התכניות הראשיות. הגדרות אזורי המגורים והתכליות המותרות באזורי מגורים נגזרות מתכניות מאושרות. התכנית מבחינה בין הוראות בנייה לבניין חדש לבין הוראות בנייה לתוספת לבניין קיים.
4.1.1	שימושים
א.4.1.1	תכנית זו איננה משנה את השימושים שהותרו בתכניות תקפות למעט האמור בסעיף 4.1.3 ח' (2) לפיו יותר שימוש למשרדים לבעלי מקצועות חופשיים בקומת הקרקע במקרה של סגירת קומת עמודים/קומה חלקית.

98. מצירוף הוראות אלו או למדים, כי תכנית רובע 3 לא נועדה לשנות ייעודים קיימים וכי אלו נותרו לפי התכניות הקודמות. עוד או למדים, כי הגדרות איזורי המגורים והתכליות המותרות באיזורי מגורים, נגזרות מתכניות מאושרות. וכן נקבע, כי התכנית איננה משנה את השימושים שהותרו בתכניות תקפות, למעט, השימוש למשרדים בקומת הקרקע של בניין למגורים, במקרה של סגירת קומת עמודים מפולשת.

99. מכאן הגיעה מסקנת הוועדה המקומית לפיה ניתן עדיין לשאוב את הייעוד המיוחד למלונאות מתכנית 58 גם לתוך הוראותיה של תכנית רובע 3.

100. מנגד, נכתב במפורש כי הוראות התכנית הינן לבנייני מגורים או לבנייני מגורים מעל מסחר באזורי מגורים ומסחר. בשום מקום בתכנית רובע 3 לא מופיע השימוש למלונאות.

101. תכנית רובע 3 קובעת במפורש כי בבנייני מגורים יותרו משרדים בקומת העמודים המפולשת בלבד, בתנאים מסוימים, על אף ששימוש למשרדים היה מותר קודם לכן בכל קומות הבניין, גם במגרשים בייעוד למגורים לפי תכנית תא/58 וכן מותר שימוש מעורב למסחר, בחזית מתחת לקומות המגורים- ברחובות המיועדים לכך.
102. לא מצאנו בהוראות תכנית רובע 3 כל הוראה ממנה ניתן ללמוד כי היא מתירה שימוש למלונאות ובוודאי לא שימוש מעורב למגורים ומלונאות. ונזכיר, בכל אחד מההיתרים שבפנינו התבקשו חדרי מלונאות בקומות הנמוכות ומעליהם, קומות מגורים.
103. קריאות הוראותיה של תכנית תא/58 אף היא, הגם שמאפשרת באישור מיוחד מבנה למלונאות באזור מגורים, אינה מאפשרת בהוראותיה ייעוד מעורב למלונאות ומגורים.
104. ככלל, שימושים מעורבים במבנה, כגון מגורים ומלונאות, מותרים רק אם התכנית החלה על המקרקעין מתירה אותם במפורש. כל שימוש שאינו מותר במפורש בתכנית נחשב אסור, ואינו יכול להתבצע.
105. תכנית בניין עיר היא בגדר חיקוק, ועל כן, על התכנית להתיר במפורש שימוש מסוים כדי שיהיה מותר. כל שימוש שאינו מותר מפורשות בתכנית נחשב אסור. עיקרון זה חל גם על שימושים מעורבים, ולכן, אם תכנית אינה קובעת במפורש שיותרו שימושים מעורבים, הם אינם מותרים. ע"א 1216/98 אסתר אבוטבול ו-84 אח' נ' ועדת ערר מחוז המרכז (11.7.2001).
106. כאשר תכנית מתאר מקומית מגדירה שטח כ"אזור מלונאות" ואינה מזכירה במפורש שימושים פרטיים כגון מגורים, לא ניתן לפרש מונחים עמומים כמו "מלון דירות" כייעוד למגורים. כך גם, לא ניתן לקרוא לתוך ייעוד מוגדר אפשרות לשימוש מעורב למגורים ומלונאות. סעיף המטרות של תכנית מתאר נחשב אופרטיבי ומגדיר את השימושים המותרים. ראו למשל ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה (נבו, 04.02.2002).
- "אין לקבל גם את טענת חוף הכרמל כי מלון דירות מעצם טיבו נבנה כ mixed use project - כלומר: נועד לשימוש מעורב המשלב מגורים ותיירות. גם אם מלון דירות יכול כעיקרון לשמש בחלקו גם למגורים, במקרה הספציפי הזה לא היה כל רמז לכך בתכנית חפ/864/א שבה האזור מוגדר כאזור "מלונאות" ולא כאזור "מלונאות ומגורים", וודאי שיייעוד זה אינו מתיישב עם הנאמר בתמ"א 13."**
107. כדי לאפשר שימושים מעורבים במבנה, כגון מגורים ומלונאות, נדרשת הוראה מפורשת בתכנית החלה על המקרקעין. בהיעדר הוראה כזו, השימוש המעורב אסור.
108. גם אם נקבל את ההנחה לפיה ניתן עדיין לאשר שימוש למלונאות במקרקעין מכח האישור המיוחד שבתכנית 58, אין בכך כדי ללמד על אפשרות לאישור שימוש מעורב בבניין למגורים ומלונאות כאחד. תכנית רובע 3 קבעה במפורש אילו שימושים מעורבים היא מוכנה לאשר מכוחה, מדובר במסחר ובמשרדים במבנה למגורים, בתנאים מסוימים ובאופן מסויים. משכך,

מדובר לדעתנו בהסדר השולל אפשרות לשימושים מעורבים אחרים באותו בניין כגון, מגורים ומלונאות.

109. די בטעם זה כדי לקבוע כי התכנון המבוקש אינו ניתן לאישור.

2. **מהות הפרויקט: האם מדובר בבנייה לגיטימית ב"קיר משותף" או באיחוד חלקות דה-פקטו שלא כדין? האם הוועדה הפעילה את שיקול דעתה כדין ובסבירות, במיוחד לאור סטיית מקריטריוני מהנדס העיר לבנייה בקיר משותף?**

110. העוררים טוענים כי שתי הבקשות להיתר מהוות למעשה פרויקט אחד ומאוחד, המהווה איחוד חלקות דה-פקטו בשטח כולל של כ-1,200 מ"ר. זאת, בניגוד מוחלט לסעיף 6.4.2' לתכנית רובע 3, האוסר איחוד חלקות ששטחן המצרפי עולה על 700 מ"ר בתחום אזור ההכרזה. הם מצביעים על כך שהיזם עצמו ציין בטופס 1 כי הבנייה היא ב"מגרש שאוחד", וכי אין קיר פיזי מפריד בין הבניינים, אלא חיבורים פיזיים וחללים משותפים המבטלים את העצמאות התפקודית של כל בניין.

111. העוררים טוענים כי הבנייה המוצעת אינה עומדת בקריטריונים של מסמך המדיניות של מהנדס העיר מיום 10.4.2019 ("המלצות תכנוניות לאיחוד חלקות או לבנייה בקיר משותף"). הם מצביעים על כך שרוחב שתי החלקות (כ-34 מ') עולה על המגבלה של 26 מ' הקבועה במסמך, וכי הבניינים לא היו בנויים בקיר משותף ערב הריסתם. לטענתם, אין קיר פיזי מפריד בין הבניינים, ואין שמירה על עצמאות תפקודית של כל בניין, בניגוד למדיניות.

112. המשיבים טוענים כי הבקשות הוגשו כבקשות לבנייה ב"קיר משותף" מכוח סעיף 4.1.2.ט(2) לתכנית רובע 3, המאפשר זאת. הם מדגישים כי מדובר בשתי בקשות נפרדות לחלוטין, וכי קיימת הפרדה ועצמאות תפקודית בקומות הטיפוסיות (מגורים ומלונאות), למעט קומות המרתף והקרקע בהן אושר איחוד חללים ומערכות לתפקוד מיטבי. הטענה לאיחוד חלקות דה-פקטו נדחתה.

113. המשיבים טוענים כי הוועדה המקומית הפעילה שיקול דעת מקצועי ויסודי, תוך איזון נכון וראוי. הם מודים כי הפרויקט אינו עומד בקריטריונים של מהנדס העיר לבנייה בקיר משותף, אך טוענים כי מדובר במקרה חריג וייחודי. הם מצביעים על מיקום המגרשים ברחוב הירקון, סמיכותם לחוף הים ולאזור מוטה מלונאות (לפי תא/5000), ועל אופי הרחוב שאינו "מרקמי מובהק" אלא מסחרי-מלונאי. שיקולים אלו, לטענתם, מצדיקים חריגה ממסמך המדיניות.

114. לעניין קיר משותף קובעות הוראות התכנית :

ט.4.1.2	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 לחפיפה עם קיר הבניין הצמוד, בכפוף להסכמת הבעלים בחלקה הגובלת, פרסום 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 דיוגנוף 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.
---------	-------------------------	---

115. בכל ההחלטות אשר עמדו עד כה בפני ועדת הערר בסוגיית הבניה בקיר משותף בתחום אזור ההכרזה, בבניינים שקודם לכן לא היו בנויים בקיר משותף, עמדה הוועדה המקומית על דעתה כי הדבר מחייב עמידה בקריטריונים שבמסמך המדיניות.

116. אין אנו מקבלים את עמדת הוועדה המקומית לפיה אין להחיל במקרה זה את מסמך המדיניות מאחר ומדובר באזור מוטה מסחר ומלונאות בעל מרקם שונה מיתר הרובע. ראשית, האזור כלול בתחום ההכרזה של אונסק"ו ועל כן, ראוי לנקוט לגביו באותה הקפדה וחומרה בה נוהגת הוועדה המקומית לגבי מגרשים אחרים המיועדים למגורים בתחום ההכרזה. שנית, תכנית רובע 3 הגדירה היטב בהוראותיה את הרחובות המסחריים בתחומה. תכנית רובע 3 אינה מגדירה את רחוב הירקון כרחוב מוטה מסחר ואינה מציינת הוראות ייחודיות לגביו (על אף שתכנית תא/5000 בנספחיה, מסמנת ייעוד מסחרי בחזית רחוב הירקון).

117. לבסוף, מסמך המדיניות עצמו, הגם שמתיר מתחם שיקול דעת לוועדה המקומית, אינו קובע שהוראותיו אינן רלוונטיות כאשר המרקם הוא מסחרי או מרקם למלונאות. ככל שמדובר בשיקול רלוונטי, היה מקום לכלול זאת במפורש בהוראות המדיניות. ייתכן ומדובר בקביעות אשר יש להן הגיון תכנונית וראוי לקבוע אותן, בתכנית או במדיניות. אולם, נכון למועד זה לא נקבעו הוראות שכאלה.

118. מסמך המדיניות קובע במפורש כי המלצה תכנונית חיובית לבניה בקיר משותף תינתן כאשר במקרים הבאים :

" בקשה לאיחוד חלקות או לבניה בקיר משותף במקרה בו רוחב שתי חלקות בצד הפונה לרחוב קטן מ-26 מ', והבניה בקיר משותף היא בדופן הארוכה של שתי החלקות (איור א 3).

מעל 50% מהחלקות, בצד הרחוב נשוא הבקשה, בנויות בקיר משותף או שקיימים בהם בניינים עם שתי כניסות או יותר, ובכפוף לכך שרוחב המצטבר של שתי החלקות בצד הפונה לרחוב קטן מ-32 מ'". הבדיקה תתבצע בין שני צמתים סמוכים שבניהם נמצאות החלקות."

119. בענייננו חורגת הבקשה מהוראה זו ולא מצאנו כי יש הצדקה תכנונית לחריגה זו.

120. רוחב שתי החלקות בצד הפונה לרחוב הירקון גדול מ- 32 מ'. והרחוב אינו מאופיין בבניה בקיר משותף. על כן, בהתאם למסמך המדיניות, אין מקום לאשר בניה בקיר משותף.

121. מסמך המדיניות קובע, כי בבנייה בקיר משותף יתוכנן קיר פיזי מעל הקרקע המפריד בין שני הבניינים. כפי שנפרט בהמשך, ספק אם הקיר המשותף המתוכנן במקרה דנן עומד בהגדרה זו.

122. עוד נקבע, שתישמר העצמאות התפקודית של כל בניין, עם זאת, תותר מבואת כניסה משותפת בקומת הקרקע ללא חלוקה פיזית. עיון בבקשה להיתר דנן מעלה ספק ביחס לתפקודו העצמאית של כל בניין הן בקומות המרתף והן בקומות העליונות.

123. נוסף על כל אלו כי במסגרת הכנת תכנית תא/3444 דנה הוועדה המחוזית במפורש במרווחי הבניה בין שני המגרשים דנן וקבעה כי יש לשמור על מרווח בין שני הבניינים שיבנו. דרישה זו נבעה במפורש מההשפעה על המתנגדים דירי הרחוב הגובל במגרשים בעורפו, הם העוררים דנן. כך נקבע במענה להתנגדויות:

התנגדות יובל בן ארצי ופנינה גולוב, רח' ארנון 17 ת"א למלון אולימפיה, הירקון 162 1.1 164 -
לטענה בדבר חסימת נוף ואויר מהים, אור ושמש – לקבל את ההתנגדות בחלקה. מדובר
בתכנית המאפשרת איחוד חלקות להקמת מלון דו אגפי. התכנית שומרת על מרווח בין
הבניינים, מלבד חיבורים בקומת הקרקע ובקומה העליונה. המתנגדים מתגוררים במגרש
הממוקם בעורף בית המלון הקיים בקומות קרקע ובקומה א' ולא נראה כי יושפעו במידה
משמעותית מבניית החיבור בקומות הקרקע הן מבחינת המבטים מערבה והן מבחינת מעבר
האוויר. יחד עם זאת יש לקבוע בהוראות התכנית כי גובה החיבור בחזית קומת הקרקע לא
יעלה על 4.5 מ' ולא יותרו חיבורים נוספים בקומות העליונות. במידה ויבנה מלון עפ"י תכנית
זו שינוי בשימוש ממלונאות לשימוש אחר יהיה סטייה ניכרת."

124. הוועדה המחוזית הסבירה שישנו היגיון תכנוני בשמירה על המרווח בין שני אגפי הבניין המתוכנן, בשל השפעת החיבור על בניינים גובלים, ביחס למעבר אויר ונקודות מבט לים. לכן נקבע בהוראות התכנית כי יאסר חיבור שני הבניינים בקומות שמעל לקומת הקרקע. אותו היגיון תכנוני היה רלוונטי בשנת 2007 והוא רלוונטי גם היום. אם סבורה הוועדה המקומית אחרת, עליה לנמק זאת באופן ברור ומפורט.

125. ונזכיר כי לכתחילה, תכנון קיר משותף מצריך הפעלת שיקול דעת וכי שיקול דעת זה הוגדר היטב במסמך המדיניות. הקיר המשותף במקרה דנן אינו תואם את עקרונות שיקול הדעת כפי שהתוותה אותו הוועדה המקומית עצמה במסמך המדיניות.

126. עוד נוסף, כי התרשמנו מאופן תכנון הקיר המשותף ומצאנו כי הלכה למעשה, אין מדובר ב"קיר". מדובר במחיצות בין שני אגפים בבניין שההפרדה ביניהן אינה מלאה. ניתן בהחלט לעבור מבניין אחד לשני דרך אותו "קיר" משותף שהוא למעשה "מחיצה". העדר הפרדה מלאה על ידי קיר ברור וקבוע מעלה ספק האם לא מדובר בבניין אחד הבנוי על שתי חלקות, בניגוד להוראות תכנית רובע 3 המתירה חיבור מתקנים רק בקומת הקרקע.

127. לסיכום חלק זה, אישור הבניה בקיר משותף, חורגת ממסמך המדיניות, סותרת תפיסה תכנונית ברורה שהתוותה בעבר הוועדה המחוזית מבלי הנימוקים המצדיקים חריגה ממנה, פוגעת ברווחת השכנים הגובלים בעורף הבניין ולכן אינה ראויה לאישור.

3. מעמד העוררים (Standing): האם לעוררים, ובפרט לחברת ג'י.טי.אל.וי נכסי עידית, יש מעמד חוקי להגיש את הערר, והאם הערר הוגש בתום לב?

128. המשיבים טענו כי הערר אינו עוסק בהקלות הספציפיות שאושרו, אלא בטענות כלליות שאינן קשורות להקלות, ולכן אין לעוררים זכות ערר (בהתאם להלכת "שפר"). לטענת המשיבים, טענת העוררים לסטייה מתכנית אינה מקנה זכות ערר אוטומטית, אלא נדרשת גם הצבעה על פגיעה קונקרטית וספציפית הנגרמת דווקא מאותה סטייה. לטענת היזם, טענות הפגיעה של העוררים הן גנריות ואינן מוכיחות פגיעה כזו.

129. במקרה דנן, אין אנו נדרשים להתייחס באופן ספציפי למעמדה של חברת נכסי עידית שכן, יתר העוררים הם שכנים גובלים המושפעים מהבקשה להיתר ועל כן, יש מקום לבחון את טענותיהם. שנית, לאחר שבחנו את טענות העוררים מצאנו כי הבקשה להיתר חורגת מהוראות התכנית בכל הנוגע לשימוש המעורב למגורים ומלונאות ועל כן, עומדת לעוררים זכות ערר. ממילא, מאחר ופורסמו הקלות אשר העוררים טוענים בערר שהגישו כי אלו אינן מוצדקות תכנונית, הרי שהערר אכן עוסק במישרין בהקלות וקמה לעוררים זכות ערר.

לסיכום

130. לאור התוצאה אליה הגענו, אין אנו נדרשים להכריע ביתר טענות העוררים. אין מקום לאישור הבקשה להיתר כפי שהוגשה.

131. דין העררים להתקבל במובן זה שלא ניתן לאשר את הבקשה להיתר כפי שהוגשה בשל הנימוקים המפורטים לעיל.

ההחלטה ניתנה בתאריך:

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

חן אוליאל אביב, עו"ד
מזכירת ועדת הערר
מחוז תל-אביב