

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

תיק ערר: תא/1134/0924

גוש: 8937 חלקות: 18-22

כתובת הבניה: הרכבת 32,32א', סלומון 9, תל אביב

הרכב הוועדה:

עו"ד מיכל דגני הברשטס, יו"ר הוועדה

גב' מרים ארז, אדריכלית ומתכננת ערים

גב' רונית קידר, נציגת מתכנן המחוז

העורר:

ד"ר ארילון מאיר

- נגד -

המשיבים:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה - תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עו"ד ויוי משולם קור- השירות המשפטי

2. מגדלי רחוב הרכבת מ.מ.מ. (1996) בע"מ ואח'

ע"י ב"כ עו"ד אלי וילצ'יק

3. ברוך גרינברג ואח'

ע"י ב"כ עו"ד ניר יעקב

4. ירון עיון

5. יואל דוידוף ואח'

תאריך הישיבה:

יום חמישי, א' בשבט תשפ"ה, ה-30/01/25

החלטה

בפנינו ערר שעניינו החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב מיום 8.5.2024. (ההחלטה אושרה על ידי מליאת הוועדה המקומית מיום 15.7.2024). במסגרת ההחלטה אושרה תכנית שמספרה 507-0780924 תא/מק/4927 הרכבת סולומן (להלן: "התכנית")

רקע

1. התכנית דגן חלה על שטח של כ-1.5 דונם בפינת הרחובות הרכבת וסלומון בשכונת נווה שאנן, המוגדר בתכנית המתאר תא/5000 כאזור ייעוד 802ד' ("אזור תעסוקה מטרופוליני, התחנה

- המרכזית הישנה".** התכנית מציעה הקמת מבנה מעורב שימושים (תעסוקה, מסחר ומגורים) בשני נפחים: מגדל של עד 30 קומות ואגף מרקמי נמוך. התכנית כוללת 80 יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח (15% מהן דיור בהישג יד) וכן הקצאה של כ-1,300 מ"ר שטחי ציבור מבונים.
2. התכנית דן אושרה להפקדה ביום 7.12.2022. על החלטה זו הוגשה בקשה לדיון חוזר. מליאת הוועדה דנה בבקשה ביום 16.1.2023 והחליטה להשאיר את החלטת ההפקדה על כנה.
3. התכנית פורסמה להפקדה והוגשו לה מספר התנגדויות.
4. ביום 8.5.2024 אושרה התכנית.
5. כנגד החלטה זו הוגשה בקשת רשות לערר, אשר אושרה.
6. להשלמת התמונה נציין, כי במקביל לדיונים בתכנית דן קיימה הוועדה המקומית דיון בתכנית נוספת שמספרה 507-0952994 תא/מק/4926- השרון 8-12 (להלן "תכנית השרון"). תכנית זו חלה על מקרקעין סמוכים והיא אושרה על ידי הוועדה המקומית בתאריכים דומים וגם בעניינה הוגשה בקשת רשות ערר אשר אושרה.
7. מאחר והעררים אלו העלו שאלות משפטיות דומות, הגם שמדובר בשתי תכניות נפרדות בכתובות שונות ובתכנון שונה, החליטה וועדת הערר לשמוע את העררים במאוחד.
8. ביום 30.1.2025 קיימה וועדת הערר דיון בשני העררים.
9. בסופו של הדיון ניתנה החלטת ביניים על ידי וועדת הערר וניתנה זכות תשובה בכתב לעוררים לטענות המשיבות. כמו כן, התבקש מידע נוסף מהוועדה המקומית.
10. ביום 27.3 ניתנה החלטה ביניים נוספת לפיה:
- "הוועדה המקומית תעביר לוועדת הערר את הפרוגרמה לצרכי ציבור שנערכה לטענתה, בכלל שכונת נווה שאנן, לרבות השטח הבלתי מתוכנן מתא שטח 802 ד' כהגדרתו בתכנית תא/5000".**
11. הוועדה המקומית התבקשה להבהיר אם תוספת יחידות הדיור המוצעת בתכניות דן נלקחה בחשבון כחלק מצפי תוספת יחידות הדיור לשכונה (טרם אישרה של תכנית 4321, תכנית השומרון) ואם ניתן ליחידות דיור אלו מענה פרוגרמטי, בעיקר מבחינת שטחים ציבוריים פתוחים במפלס הקרקע.
12. הוועדה המקומית התבקשה להבהיר אם השטחים הציבוריים הפתוחים המוצעים בתכניות דן על גבי הגגות הינם בנוסף למענה הפרוגרמטי בתחום השכונה, או כמענה יחיד.
13. לאור הוראות תכנית תא/5000 לגבי תא שטח 802 ד', לפיהם 40% מתא השטח ייעוד למגורים, תבהיר הוועדה המקומית מה אחוז הייעוד למגורים מתוך תא השטח 802 ד' שכבר נוצל במסגרת תכנית 4321 ומה האחוזים שנותרו לניצול בחלק הבלתי מתוכנן דן. זאת, תוך הפרדה בין השטחים למגורים הנכללים בתחום תכנית השומרון אבל אינם נכללים בתא שטח 802 ד'.
14. ביום 26.10.2025 הוגשה השלמת הטיעון מטעם הוועדה המקומית.

15. ביום 3.7.2025 הוגשה בקשה בהסכמה בערר 1146/1024 במסגרתה התבקשה מחיקת הערר ללא צו להוצאות. ביום 17.7.2025 ניתנה החלטת וועדת הערר לפיה בהסכמת הצדדים הערר יימחק.
16. מכאן שהחלטתנו זו עניינה בערר 1134 בלבד ובתכנית הרכבת סולומון בלבד.

רקע תכנוני

על המקרקעין חלה תכנית מפורטת תא/2349 אשר אושרה בשנת 1991.

17. תכנית זו מהווה שינוי לתכנית המנדטורית "F". התכנית משתרעת על שטח של כ-15 דונם וחלה בין היתר, על החלקות שבתחום תכנית הרכבת סולומון. בין מטרותיה של תכנית זו שינוי ייעוד השטח בתחומה מתעשייה למרכז עסקים ראשי, קביעת מתחמי תכנון, קביעת דרכים חדשות וביטול קיימות וקביעת גושי בניינים המיועדים למשרדים ומסחר בגובה משתנה עד 11 קומות, חנייה עילית וקומה טכנית. לשם כך סימנה תכנית 2349 את כלל המבנים בתחומה, לרבות על החלקות נשוא תכנית זו, להריסה.

על המקרקעין חלה תכנית מפורטת שמספרה תא/3755 "מגדלי הרכבת ברחוב הרכבת פינת רחוב סולומון" (שינוי לתכנית 2349 ביחס לשטח בה היא חלה) שאושרה בשנת 2009.

18. תכנית 3755 חלה על שטח של כ-1.6 דונם. התכנית קבעה הוראות לאיחוד החלקות הכלולות בה. קבעה הוראות ותכליות בנייה לאזור מרכז עסקים ראשי במגרש המאוחד, העצימה זכויות לטובת ייעוד זה (עד ל-9,235 מ"ר מעל הקרקע, עיקרי פלוס שירות) והתירה גם בניית מגדל בגובה מירבי של עד 11 קומות מעל קומת קרקע גבוהה, הכוללת גלריה ובנוסף, קומת גג טכנית.

19. במסגרת תכניות אלו לא ניתנו הקצאות לצרכי ציבור.

תא/5000 אושרה ביום 22.12.2016.

20. בתשריט אזורי היעוד בתכנית המתאר מסומן האזור שבתחום הקו הכחול בתכנית דן ביעוד אזור תעסוקה מטרופוליני ואזור תעסוקה הסמוך להסעת המונים. הרח"ק המקסימלי לגודל המגרש הסחיר בתחום התכנית, הקטן מ-1.5 דונם, הינו 10.4. בנוסף, מסומנים במתחם בתשריט אזורי היעוד סימבולים לכיכר עירונית ומוסד ציבורי עירוני חדש.

21. בנספח עיצוב עירוני מוגדר גובה מקסימלי עד 25 קומות. בטבלת ההוראות המיוחדות (שההוראות בה גוברות על ההוראות הכלליות שבאזורי היעוד ועל ההוראות שבפרק ההוראות הכלליות) השכונה ממוקמת ברובע 8, אזור יעוד 802 ד', גובה עד 30 קומות. תמהילך שימושים 60% תעסוקה ועד 40% מגורים.

עוד רלוונטית לעניינו תכנית 4321 מרחב השומרון (מתחם התחנה המרכזית הישנה) אשר הופקדה ביום 1.7.2018 ופורסמה למתן תוקף ביום 3.2.2020.

22. תכנית זו אושרה כתכנית בסמכות וועדה מחוזית. התכנית חלה על חלקו הארי של אזור 802' כהגדרתו בתכנית המתאר הכוללנית.

התכנון המוצע בתכנית דנן.

23. התכנית חלה כאמור על שטח של כ-1.5 דונם וממוקמת בדופן הצפונית של שכונת נווה שאנן, כחלק ממרחב המע"ר המלווה את רחוב הרכבת והגר"א. התכנית היא תכנית להתחדשות עירונית בדופן שכונת נווה שאנן, על ידי הקמת מבנה מעורב שימושים לתעסוקה, מגורים ושטחי ציבור.

24. הבינוי כולל שני נפחים-נפח מגדלי לכיוון רחוב הרכבת, עד 30 קומות, ונפח מרקמי נמוך לאורך רחוב סולומון.

25. המבנה החדש ייבנה צמוד דופן לרחובות ויבטיח דופן פעילה ברחוב הרכבת ורחוב סולומון, כחלק ממערך המע"ר העירוני.

26. התכנית כוללת שטחי ציבור בנויים בשטח של כ-1,300 מ"ר לרבות גינת גג בתחום האגף הנמוך. כל יחידות הדיור בתכנית ייקבעו כיחידות דיור לשכירות לצמיתות בבעלות אחודה. 15% מכלל יחידות הדיור יוגדרו כדיור בהישג יד במחיר מופחת. התכנית כוללת איחוד וחלוקה מחדש שלא בהסכמת בעלים.

טענות העוררים

27. טענתו הראשונה של העורר היתה כי התכנון אינו תואם להוראות תכנית המתאר הכוללנית. בהתאם לטענת העורר, התכנית הכוללנית קובעת כי תא שטח 802 ד' יתוכנן כמתחם אחד וכי עד לאישור תכנית למתחם כולו, תוכל הוועדה לאשר תכניות נקודתיות המאפשרות תוספת של עד 10% לשטחי הבנייה הבנויים בפועל ובלבד, כי השתכנעה כי התכנית הנקודתית אינה מונעת אפשרויות פיתוח עתידי של המתחם. עוד נקבע, כי ניתן לעלות על הרח"ק הבסיסי בכפוף לקביעת הוראות שיבטיחו בינוי והסדרה של השטחים הציבוריים.

28. לטענת העורר, לא אושרה תכנית לכלל המתחם בהתאם לעקרונות הקובעים בתכנית הכוללנית. משכך התכנית דנן חורגת מסמכות הוועדה המקומית. לכל היותר יכולה היתה הוועדה לאשר תכנית נקודתית הכוללת תוספת של עד 10% לשטחי הבנייה הבנויים בפועל. גם סמכות זו מוגבלת למקרה בו השתכנעה הוועדה כי התכנית הנקודתית איננה מונעת אפשרויות פיתוח עתידי של המתחם. לעניין זה נדרשת חוות דעת של מהנדס העיר.

29. לטענת העורר תכנית 4321 בפני עצמה היוותה חריגה מהכלל הקבוע בתכנית הכוללנית, מאחר ואינה מהווה תכנית מפורטת לכלל המתחם, לרבות לעניין ההנחיות לשילוב מוסדות ציבור עירוניים חדשים במתחם.

30. העורר טען כי הקביעה לפיה אין אפשרות להכנת תכנית מפורטת לכלל המתחם לאור תכנון רובו של המתחם בתכנית השומרון, הינה קביעה בלתי מבוססת וכי לא ניתן מענה ענייני לטענת חוסר הסמכות. החלטת הוועדה המקומית בעניין זה לא נומקה כנדרש. תכנית השומרון משתרעת גם על שטח רחב שאינו נכלל באזור 802 ד', מרחוב השומרון דרומה. תכנית השומרון אינה עומדת בעקרונות ובהוראות שנדרשות ממתחם 802 ד'.

31. היה על הוועדה המקומית ליידע את חברי המליאה בדבר התמונה הכוללת ולא להסתפק באמירה לפיה אין טעם לקדם תכנית מפורטת לכלל המתחם ש-80% ממנו כבר תוכנן. על כן טוען העורר כי חלה המגבלה לפיה אין להוסיף יותר מ-10% לבינוי הקיים בפועל מאחר ומדובר בתכנית נקודתית שהוכנה ללא תכנון כולל למתחם.
32. טענה נוספת עניינה בהקצאת שטחי ציבור פתוחים שלא בקומת הקרקע. לטענת העורר, התכנית מחמירה את המחסור בשטחי ציבור קרקעיים פתוחים ירוקים לנפש בשכונת נווה שאנן. זאת מכיוון שהתכנית מבקשת להוסיף בנייה מגדלית למגורים, מסחר ותעסוקה המחרפים את המחסור בשטחים ציבוריים קרקעיים פתוחים, ללא תוספת.
33. על פי תכנית תא/5000 עצמה, בצפון רובע 8 מדד שטח ציבורי פתוח לנפש הינו 2.9 מ"ר בלבד והוא מוגדר כאזור מחסור. באזורים אחרים מגיע השטח הציבורי הפתוח לתושב ל-13.9 מ"ר ואפילו ל-34.4 מ"ר. מדובר בהעמקת הפערים החברתיים ובאי צדק חברתי של ממש. התוצאה התכנונית מביאה להעמקת חוסר השוויון בהיקף השטחים הפתוחים הקרקעיים הירוקים לנפש. אישור התכנית המגדלית ללא הקצאת שטחי ציבור פתוחים מבוססת על שטחי ציבור עתידיים בתכניות שטרם אושרו. תכנון כזה אינו יכול לעמוד ונדרש תכנון כולל של שכונת נווה שאנן על כלל מרכיביה. מסיבה זו נכון היה לתכנן את האזור 802 ד' כמכלול.
34. לטענת העורר, הקצאת שטחי הציבור בתכנית דגן חורגת מסעיף 3.1 שעניינו שטח לבינוי ציבור וסעיף 3.2 שעניינו שטח ציבורי פתוח בתכנית הכוללנית. לטענת העורר התכנית שונה מתכניות קודמות אחרות אשר שיקפו את הרציונל בתכנית המתאר הכוללנית והקצו שטחי ציבור קרקעיים פתוחים. העורר הפנה לתכנית 4321 ותכנית 4378 הסמוכות, בהן ניתן מענה לשטחים ציבוריים פתוחים לתושבים.
35. טענה נוספת שהעלה העורר עניינה בעקביות שלטונית בהחלטות. לטענת העורר הפרשנות המרחיבה להוראות תכנת המתאר אשר על בסיסה החליטה הוועדה המקומית לאשר את תכנית הרכבת סולומון בסמכות הוועדה המקומית, כמו גם מרכיבים נוספים בתכנית עצמה ובהם הקצאת שטחי ציבור שלא במפלס הקרקע, ראוי שיהיו מבוססים על הוגנות שיטתית המציגה לציבור עקרונות שקופים ואחידים, שעל בסיסם ייבחן כל מקרה ומקרה.
36. מהקלטת הדיון עלה כי מהנדס העיר אמר: **"אנחנו לא מקדמים תכניות במגרשים כאלה קטנים בדרך כלל. מדובר בפרויקט ששטחו 1.4 דונם בלבד"**. בניית מגדל אינה מאפשרת לייצר שטח קרקע פתוח בסמוך. מדובר בחוסר הוגנות ובחריגה מעקרונות. מי קבע שנדרש לבנות במגרש זה דווקא מגדל? הנחת היסוד הזו מנוגדת לעקרונות שנקבעו בתכניות קודמות ולעקרונות התכנית הכוללנית.
37. כך גם, היקף המגורים בתכנית חורג אף הוא מהעקרונות לתכנון באזור. הטעות בהגדרת הגבולות בתכנית תא/5000 שיהיו חלקים מאזורים 802 ג' ו-802 ד' לתוך תכנית 4321 מגדילה את אחוז הבנייה למגורים ועל כן התכנית דגן אינה תואמת את הוראות האזור. במסגרת הדיון בתכנית השומרון בעלי הנכסים ברחוב השרון 8-12 (אשר תוכנן בתכנית המקבילה לתכנית זו) התנגדו לתכנית וטענו כי יש להוסיף שטחי מגורים בתכנית, אולם תשובת הוועדה המקומית

להתנגדות היתה שיש לקדם תכניות להוספת שימושי תעסוקה, אך לא להוספת שימושי מגורים. זאת, היות שהצורך בהקצאות נורמטיביות הנגזרות משטחי המגורים עולות על שטח החלקות. לפי ההחלטה שהתקבלה, הקצאות אלו היו צריכות להיות בשטחים ציבוריים קרקעיים פתוחים במפלס הקרקע.

38. תכנית 4321 ציינה מפורשות, כי תכניות בתחום אזור התעסוקה המטרופולינית וכן תכניות נוספות לאורך רחוב הרכבת, מהוות הזדמנות להקצות בתחומן הן שטחים ציבוריים פתוחים והן שטחים למבני ציבור לטובת תושבי שכונת נווה שאנן. אישור התכנית דן להקמת מגדל יוצרת הכבדה תכנונית על המרחב ומנוגדת לעקרונות שנידונו בוועדה המחוזית.

39. לבסוף העלה העורר טענות לגבי אי הבאת התנגדותו במלואה לידיעת חברי הוועדה המקומית. העורר טען כי דראפט הוועדה אינו משקף את מלוא רוחב התנגדותו. עוד העלה העורר טענות שונות בנוגע לסמכות וועדת הערר ותפקידה בהעברת ביקורת תכנונית על החלטות הוועדה המקומית.

40. בנוסף לשמיעת טענותיהם בהרחבה במעמד הדיון בפני ועדת הערר, קיבלו העוררים זכות תשובה בכתב לתשובות המשיבים. להלן תמצית התשובה שהוגשה:

41. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פעלה בניגוד לחוק כאשר אישרה תוכניות שאינן בסמכותה. הדבר מהווה תקדים מסוכן של חריגה מסמכות, וממחיש כיצד רשות מנהלית אינה תמיד מודעת לגבולות סמכותה.

42. היעדר בלמים ואיזונים אותם גורמים בעירייה משמשים גם כחברי ועדה וגם בתפקידים אחרים, כך שאין הפרדת רשויות אמיתית. ההחלטות מתקבלות באופן ריכוזי, ללא ביקורת מספקת, והאזרחים הם אלה שנאלצים לשמש כבלמים ואיזונים

43. לטענת העורר, הוועדה משנה עקרונות ופרשנויות לפי נוחותה, ולא באופן עקבי ושוויוני. הדבר פוגע באזרח הקטן ומחייב קביעת עקרונות מחייבים על ידי ועדת הערר.

44. הערר אינו אישי בלבד אלא בעל משמעות רחבה לציבור. הכרעת ועדת הערר יכולה להוות תקדים שיגן על זכויות אזרחים מול שרירות השלטון ויבטיח עקביות ושוויון בהחלטות תכנון עתידיות.

45. אין הצדקה אמיתית תכנונית, משפטית או ציבורית, לקידום התוכנית כפי שאושרה. התוכנית אינה מספקת מענה מלא לצרכים הציבוריים (מוסדות חינוך, שטחים פתוחים, תשתיות תחבורה). הצדקות שהוצגו על ידי המשיבה הן בדיעבד ולא מבוססות על בחינה מקצועית בזמן אמת. עצם ההתעלמות מהוראות מפורשות בתוכנית המתאר מצביעה על כך שהשיקולים אינם תכנוניים אלא נובעים מאינטרסים אחרים. אם אין הצדקה תכנונית, ההחלטה מערערת את אמון הציבור במערכת התכנון כולה.

46. אי עמידה בהוראות תוכנית המתאר המשיבה לא קיימה הוראות מפורשות בתוכנית המתאר תא/5000, כגון הדרישה לתכנון כולל למתחם T802'. למרות שהתוכנית תא/4321 הייתה ידועה ומוכרת שנים קודם לכן, המשיבה לא דרשה להתאים את ההוראות החדשות אליה.

47. גם בתוכניות מאוחרות יותר (כגון תא/5500) לא הוצג שינוי רשמי להסרת ההוראות, ובכל זאת המשיבה פעלה כאילו הן אינן קיימות. איזעמידה בהוראות המתאר משמעה פגיעה בעיקרון החוקיות – רשות מנהלית אינה יכולה להתעלם מהוראות מחייבות שנקבעו בתוכנית מתאר תקפה.

48. אם ועדה מקומית יכולה להתעלם מהוראות מתאר מחייבות, הדבר יוצר תקדים מסוכן שבו גם אזרחים או יזמים יוכלו לטעון שאין חובה לעמוד בהוראות החוק.

49. בהחלטות הוועדה נעשה שימוש בהקצאת שטחים ציבוריים פתוחים שלא במפלס הקרקע, כלומר לא כשטחים נגישים לציבור בפועל אלא כפתרון טכני. לטענת העורר, זהו עיוות של המטרה המקורית של תוכנית מתאר שמבקשת להבטיח שטחים פתוחים אמיתיים. תכניות תא/5000 כללה הוראות מפורשות לגבי הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים במתחם 802 ד'. לטענתו, הוראות אלו לא יושמו בפועל, והמשיבה התעלמה מהן או ניסתה לפרש אותן בדיעבד.

50. המשיבים טענו כי תכניות אחרות (כגון תא/4321) כבר נתנו מענה לשטחים ציבוריים ולמערכת הדרכים. העורר משיב כי אם כך היה, לא הייתה נדרשת הוראה מפורשת בתא/5000, ולכן עצם קיומה מלמד על חוסר מענה מספק. פגיעה בהקצאת שטחים ציבוריים פתוחים אינה רק עניין טכני אלא פגיעה בזכות הציבור לשטחים ירוקים ונגישים. בכך נפגע האינטרס הציבורי הרחב, והדבר מחייב הכרעה עקרונית של ועדת הערר.

51. העורר טען גם לעניין תמלילי ישיבות קיימים תמלילים לדיוני הוועדה שאינם נחשפים לציבור. חשיפתם עשויה לשפוך אור על ההתנהלות ולהבהיר את כוונת הוועדה בזמן אמת. לטענתו, הוועדה פועלת לפי אינטרס שלטוני ולא לפי טובת הציבור. לכן יש לקבוע קריטריונים ברורים להגדרת "אינטרס ציבורי".

52. הערר נכתב מתוך תפיסה שהדמוקרטיה מחייבת עקביות, שוויון והגבלת כוח השלטון, ולא "משילות" בלתי מוגבלת. העורר מבקש מוועדת הערר לקבוע עקרונות מחייבים ושוויוניים שימנעו חריגה מסמכות ושרירות שלטונית. להבהיר, כי אין הצדקה תכנונית לקידום תוכנית שאינה עומדת בדרישות החוק והמתאר, להבטיח שהחלטות תכנון יתקבלו באופן עקבי, שקוף ובהתאם לחוק. לטובת כלל הציבור ולא רק לטובת בעלי כוח. להדגיש כי שמירה על שטחים ציבוריים פתוחים אמיתיים ונגישים היא חלק מהותי מהאינטרס הציבורי, ולא ניתן להחליפם בפתרונות מלאכותיים או טכניים.

תשובת הוועדה המקומית

53. לטענת הוועדה המקומית, אין הצדקה להכנת תכנית נוספת לתכנון כולל. הוועדה טוענת כי הדרישה לתכנון כולל לכל אזור 802 ד' אינה רלוונטית עוד מאחר ומרבית תא שטח 802 ד' כבר מוסדר במסגרת "תכנית השומרון" (שאושרה ב-2020) החולשת על כ-80 דונם מהאזור.

54. לגבי "הבלוק הצפוני", בחלק מתוך תא שטח 802 ד' שנותר מחוץ לתכנית השומרון, כבר בנוי "מגדל בנק הפועלים", המנצל את מרבית זכויות הבנייה (כ-50% מהשטחים הסחירים בבלוק) ולכן לא צפוי תכנון כולל לבלוק כולו. כיום נותרו בבלוק הצפוני רק כ-11 דונם של שטחים

- קטנים ומפוזרים. הוועדה טענה כי בשטח כה מצומצם עם ריבוי בעלים, ותכנון מודרני שכבר מומש, תכנון כולל לא יהיה יעיל, ומוטב לקדם תכנון נקודתי לכל מגרש.
55. לגבי המענה לצורכי ציבור ושטחים פתוחים השיב הוועדה המקומית כי קיימת מגבלה פיזיות. המגרש קטן מאוד ואינו מאפשר הקצאת שטח קרקע פתוח אפקטיבי (הפרוגרמה דרשה רק כ- 300 מ"ר, שטח שאינו "איכותי" כמרחב פתוח עצמאי). לכן, במקום קרקע, התכנית מקצה שטחי ציבור בנויים וזיקת הנאה לציבור על גג המבנה (כ-650 מ"ר) כשטח ציבורי פתוח, המחובר לקומות הציבוריות.
56. הוועדה טוענת כי לצורך בחינת שטחי הציבור והשטחים הפתוחים אין לבחון כל מגרש בני עצמו. שטחים פתוחים משמעותיים (כמו "כיכר התרבות" בתכנית השומרון) מתוכננים בחטיבות הקרקע הגדולות הסמוכות, ומשלימים את צרכי השכונה כולה.
57. סעיף 4.1.1(ב) לתכנית המתאר תא/5000 מעניק לוועדה שיקול דעת לקבוע את אופי ההקצאה (בנוי לעומת פתוח) בהתאם למאפייני האזור.
58. הוועדה המקומית צירפה מפות בהם מסומנים השטחים הירוקים בשכונה. לטענת הוועדה המקומית יש לבחון את התכנית על יתרונותיה והמענה האורבני שהיא נותנת, כגון דיור מיוחד ומגוון ואילו תכניות אחרות מעניקות את התמורה הנדרשת לציבור בהתאם לגודלן עבור שטחים פתוחים לטובת תושבי השכונה.
59. התדריך הממשלתי לעניין הקצאת שטחי ציבור פתוחים, אינו דורש להקצות קרקע פתוחה בכל תכנית אלא להתייחס למרחב חיפוש. הפתרונות לשטחים ציבוריים פתוחים ניתנים בתכניות החלות על חטיבות קרקע גדולות, המקצות שטחים פתוחים גדולים ואפקטיביים יותר.
60. הוועדה המקומית התנגדה להכללת תאי השטח כחלק מאזור ייעוד 802 ג'. בהתנגדות שהוגשה על ידי הוועדה המקומית בשעתה ביחס לתכנית השומרון לוועדה המחוזית, אכן נטען לשיוכו של הבלוק הצפוני לאזור ייעוד 802 ג', אולם הוועדה המחוזית דחתה את ההתנגדות. הבלוק הצפוני, מסומן בתכנית המתאר כחלק מאזור מע"ר סמוך לציר מתע"ן ואף לוועדה המחוזית, אשר אישרה את תכנית השומרון, היה ברור כי שטח זה יתוכנן בנפרד ולא במסגרת התכנית למלוא תא שטח 802ד, היא תכנית השומרון.
61. לגבי הטענה בדבר ההתנגדות לתכנית השומרון על ידי בעלים ברחוב השרון 8-12 השיבה הוועדה המקומית, כי זו אינה רלוונטית למקרה דנן. ההתנגדויות נמשכו עוד לפני שהתקיים דיון בעניין בוועדה המחוזית. לא מדובר בהקשר דומה. מתחם השרון 8-12 לא נכלל בקו הכחול של תכנית השומרון משיקולים תכנוניים שונים, שמאיים וקנייניים, אשר אינם רלוונטים לענייננו. ובכל מקרה, תכנית השומרון אושרה בסמכות מחוזית, תוך ידיעה כי רחוב השרון 8-12 וכן המקרקעין דנן, יתוכננו בתכנון נקודתי ונפרד.
62. יצוין, כי תכנית השומרון אושרה בסמכות הוועדה המחוזית לאחר אישור תא/5000 ועל כן לא היתה כפופה להוראות תא/5000.

63. בתגובה לטענות על פגמים פרוצדורליים השיבה הוועדה המקומית כי העורר קיבל הזדמנות מלאה להשמיע את דבריו בעל פה בפני חברי הוועדה.
64. פרסום תמציות ההתנגדויות והמענים המקצועיים נעשה ככלי עזר למתנגדים ולחברי הוועדה, מעבר לחובת הדין, ואין בכך כדי לגרוע מעיון חברי הוועדה בחומר המלא.
65. גם אם מסמך מסוים לא הופיע באתר מבא"ת, כלל הטענות נבחנו לגופן על ידי הדרג המקצועי והוצגו למקבלי ההחלטות.
66. בהשלמת הטיעון מטעם הוועדה המקומית בהמשך להחלטת וועדת הערר טענה הוועדה המקומית כדלקמן, הוועדה הציגה את נתוני הפרוגרמה שנערכה על ידה ביחס לשכונות נווה שאנן אולם הבהירה, כי מדובר במסמך עבודה פנימי שנערך על ידי מנהל ההנדסה מעבר לדרישות תכנית המתאר, לצורך הבנת התמונה הכוללת של השכונה, והוא אינו התחשיב הפרוגרמטי הנדרש לכימות ההקצאות הנדרשות לצרכי ציבור בכל תכנית מפורטת כתנאי לאישורה.
67. ההקצאות עבור כל תכנית מפורטת המאושרת על ידי הוועדה המקומית מכוח תכנית תא/5000 נעשות לפי סעיף 4.1. לתכנית המתאר ולנספח הפרוגרמטי בתכנית המתאר והן מחושבות עבור תוספת שטחי הבנייה בייעודים סחירים מעבר לשטחים סחירים בתכניות תקפות שאושרו לפני תא/5000 כפי שנעשה גם בתכנית נשוא הערר.
68. עוד חשוב להדגיש, כי הפרוגרמה שהוגשה לוועדת הערר הינה אומדן צופה פני עתיד המבוסס על הערכות ביחס לצפי גידול האוכלוסייה ותוספת יחידות דיור מחד ושטחי הציבור הנדרשים כאשר אלו עשויים להתעדכן בעתיד מטעמים שונים, כגון אישור תכניות מתאר ארציות המשפיעות על תמהיל השימושים (למשל תמ"א 70), אתגרים תכנוניים שיתעוררו בעתיד ושלא ניתן לצפותם בעת עריכת הפרוגרמה. כפי שגם תכנית המתאר מתעדכנת מדי מספר שנים, העבודה על הפרוגרמה היא תהליך חי בו נערכות בדיקות חוזרות ונשנות בתהליך בקרה מתמשך.
69. הפרוגרמה נערכה כאומדן לבחינת שטחים פתוחים מינימליים הדרושים לאורך אזורי המע"ר והאזורים המעורבים (לפי אזורי היעוד בתכנית המתאר) הסמוכים לרחוב לבנדה בשכונת נווה שאנן, נוכח תוספת האוכלוסייה הצפויה בתכניות מכוח תא/5000.
70. בהתאם לפרוגרמה, הוערך במרחבים אלו פוטנציאל לתוספת של כ-3,000 יחידות דיור. בהנחה לגידול משק בית של 2.2 נפשות בדומה לכלל העיר, סך הכל תוספת אוכלוסייה צפויה של כ-6,600 נפשות. שטחים ציבוריים פתוחים נדרשים עבור תוספת האוכלוסייה הנ"ל בחישוב של 3 מ"ר לנפש שטח פתוח מינימלי לפי תדריך הקצאות קרקע ארצי, נדרשים שטחים פתוחים של כ-20 דונם.
71. במסגרת התכניות הרלוונטיות לאורך אזורי המע"ר והאזורים המעורבים בשכונת נווה שאנן מוצעת תוספת שטחים פתוחים (שצ"פ ושפ"פ) של כ-22 דונם. כלומר, התכניות מאוזנות מבחינת השטחים הפתוחים ואף מעבר לכך.
72. הוועדה המקומית הוסיפה, כי העיר תל אביב היא עיר בנויה ברובה ובאזורים מסוימים בה היה מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים. אזורי מחסור בולטים כמפורט בנספח הפרוגרמטי של

תא/5000 הם שכונת נווה שאנן המצויה בצפון רובע 8. רובע 3 ורובעים 5 + 6 וזאת ערב אישורה של תא/5000. מסיבה זו, נקבע כי היקף השצ"פ בתכניות החדשות למגורים לא יפחת מהשטח הקיים לנפש באזור שעומד על 2.8 מ"ר לנפש.

73. בתחשיב הפרוגרמטי שנערך עבור וועדת הערר בערר דגן נלקח אף ערך גבוה יותר של 3 מ"ר לנפש, כך שהחישוב תואם גם את הוראות תא/5000.

74. הוועדה המקומית ראתה נגד עיניה את המחסור הקיים בשטחי הציבור הפתוחים בעיר ערב אישורה של תכנית המתאר הכוללת וקבעה כללים ברורים לחישוב שטחי הציבור הנדרשים באופן תוספתי בלבד, מעבר לשטחים המותרים לפי תכניות קודמות. כמו כן, קבעה מה יהיה המענה הפרוגרמטי בגין שטחי הבנייה הנוספים בתכניות שיאושרו מכוח התכנית הכוללת.

75. כלומר, נקודת המוצא של תא/5000 היא שתכניות חדשות בסמכות הוועדה המקומית אינן צריכות לספק מענה פרוגרמטי למחסור בשטחי ציבור אשר נולד מתכניות אשר אושרו לפני אישורה, אלא שבמסגרת התכניות שיאושרו יש לאזן את שטחי הבנייה הסחירים הנוספים לעומת המצב הסטטוטורי התקף. תכניות המאושרות מכוח תא/5000 אינן יכולות ואינן צריכות לרפא מחסור בשטחי ציבור שנוצר מתכניות שלא אושרו מכוחה של תכנית זו.

76. עוד טענה הוועדה המקומית כי תכניות בסמכות הוועדה המחוזית אינן כפופות לתכנית תא/5000 ואינן כפופות להוראות תא/5000 לעניין שטחי ציבור והדבר נכון למשל ביחס לתכנית השומרון. מנגד, הוועדה המקומית מוסמכת לפי תכנית המתאר הכוללת, לאשר תכנית אשר מוסיפה שטחי ציבור בהתאם לדרך החישוב שנקבעה בהוראותיה עבור השטחים הסחירים שנוספו בה בלבד וכל עוד היא עמדת בכללים אלו, אין מקום להתערב בהיבטים אלה של החלטותיה.

77. לשאלת וועדת הערר השיבה הוועדה המקומית כי תוספת יחידות הדיור המוצעת בתכנית דגן אכן נלקחה בחשבון כחלק מצפי תוספת יחידות הדיור בשכונת נווה שאנן וניתן להן מענה פרוגרמטי מבחינת שטחים ציבוריים פתוחים במפלס הקרקע בשכונה.

78. השטחים הציבוריים הפתוחים המוצעים על גגות המבנים בתכנית דגן הינם בנוסף למענה בפרוגרמה השכונתית ומטרתם יצירת מגוון שטחי ציבור בעיר בנוסף לשטחים פתוחים במפלס הקרקע אשר ניתנו במסגרת תכניות שאושרו והצפויים להינתן במסגרת התכניות העתידיות שתאושרנה מכוח תכנית המתאר במרחב השכונה.

79. לגבי אחוז המגורים שנוצל עד כה מתוך תא שטח 802 ד' כהגדרתו בתא/5000, בתכנית השומרון (לא כולל את יחידות המגורים הכלולות בתכנית השומרון שמחוץ לתא שטח 802 ד') השיבה הוועדה המקומית, כי בתכנית השומרון לא היתה הוועדה המחוזית מוגבלת בקביעת שיעור מגורים של 40% כנדרש ביחס לאזור 802 ד'. ההערכה שבוצעה על ידי גורמי המקצוע מלמדת, כי שטחי המגורים שנקבעו בתכנית השומרון בתחום החפיפה מהווים 40.6% משטחי הבנייה בתכנית זו. שיעור זה עולה ל-44.02% אם ייעשה שימוש בסעיף בתכנית השומרון המאפשר המרה של שטחי תעסוקה לשטחי מגורים.

80. לעומת זאת, בתכנית הרכבת סולומון דן, בסמכות הוועדה המקומית, נכללו שטחי בנייה למגורים בשיעור 36.5% מכלל שטחי הבנייה בתחום התכנית. אישור אחוז גבוה למגורים בתחום תכנית השומרון אינה פוגעת בסמכות הוועדה המקומית לקבוע שטחי מגורים בשיעור של עד 40% בתכניות חדשות המאושרות על ידי מכוח תכנית המתאר. ככל שהחליטה הוועדה המחוזית לעשות שימוש בסמכותה ולקבוע שטחי בנייה למגורים בשיעור גבוה מהקבוע בתא/5000 הרי שאלו הינם מעבר לשטחים שנקבעו בתא/5000. לטענת הוועדה המקומית אין בשטחי המגורים שאושרו בתכנית השומרון על ידי הוועדה המחוזית כדי לגרוע מסמכותה לקבוע שיעור שטחי מגורים בהתאמה להוראות תכנית המתאר.

תשובת המשיבים 2-3

81. לגבי הטענה בדבר הצורך להכין תכנית מפורטת למתחם כולו השיבה המשיבה כי בעוד שטענת העורר היתה נכונה קודם לאישור תכנית השומרון הרי שלאחריה אין בה ממש, לא במישור הסמכות ולא במישור התכלית והפרשנות הראויה שיש לתת ושניתנה לה בפועל על ידי מוסדות התכנון ולאורך השנים לעת אישורה של תכנית המתאר.

82. במישור הסמכות תכנית השומרון קודמה כתכנית בסמכות מקומית על חלק ממתחם 802' ובשל כך, הוגשו התנגדויות לתכנית מאחר וזו לא כללה את המקרקעין של דיירי רחוב השרון-8-12, בניגוד להוראות תכנית המתאר. עמדת הוועדה המקומית וכן עמדת הוועדה המחוזית היתה, כי מעת שהתכנית האמורה עברה לסמכותה של הוועדה המחוזית היא גוברת ומשנה את תכנית המתאר ומשכך, אינה מחויבת לתא שטח בשלמותו.

83. שינוי זה אינו מאפשר עוד קידום תכנית מפורטת למתחם בכללותו, שכן המתחם בעיקרו כבר תוכנן.

84. שטחו של מתחם 802' עומד על כ-57 דונם. לאחר אישור תכנית השומרון נותר רק חלקו הצפוני של המתחם מחוץ לתכנית. במתחם זה כבר אושרה תכנית בתחילת שנות ה-2000 בבינוי אינטנסיבי ומודרני והשטח המצטבר אשר נותר לתכנון הוא בסך הכל כ-11 דונם. על כן, בשלב זה, ניתן לאמר כי תא השטח ברובו כבר תוכנן וכעת ישנן תכניות נקודתיות בלבד לתכנון.

85. מטרת תכנון המתחם בכללותו לפי תא/5000 נובעת משני מרכיבים שונים, הראשון לאותו מתחם בו קיימים סימבולים לכיכר עירונית ומבנה ציבור עירוני אשר יש להבטיח את תכנונם והקמתם והשני, העובדה שמדובר באזור תעסוקה קיים ועתידי ולכן יש צורך בבחינת התאמת המגורים במקום. במסגרת אישורה של תכנית השומרון זכו שני מרכיבים אלו למענה מלא. התכנית כוללת הקצאת שטח קרקע של כ-9.7 דונם ו-62,000 מ"ר בנוי לטובת כיכר עירונית ומבנה ציבורי עירוני וכן הוראות לפינוי השטח האמור ושלביות הביצוע.

86. בנוסף, מסדירה תכנית השומרון תנאים סביבתיים להקמת מגורים וזאת הן באמצעות פינוי התחנה המרכזית הישנה, הקצאת שטחי ציבור משמעותיים, הסדרת מערכת הדרכים, ביטול שימושי תעשייה שאינם תואמים ותוספת משמעותית של יחידות דיור.

87. אישור הוועדה המחוזית לתוספת יחידות הדיור בתכנית השומרון ניתנה בתמורה למענה מלא עבור יחידות דיור אלו.
88. המשיבים טענו גם למתן המשקל לפרשנות מוסד התכנון המוסמך, זאת הן לגבי מתחם 802, רחוב הרכבת, אשר כולל הוראה זהה ביחס לתכנון מפורט לכלל המתחם. על אף הוראה זו הובן שחלקו של המתחם כולל בנייה מודרנית יחסית וחלקו תוכנן טרם תכנית המתאר. בהתאם, קידמה ואישרה הוועדה המקומית על פי הוראות תכנית המתאר, כתכניות בסמכותה, שתי תכניות מפורטות לחלקים מתחום המתחם. כלומר, מעת אישור תכנית המתאר, הפרשנות אותה נותנת הוועדה המקומית להוראה הדורשת תכנון המתחם בכללותו, הינה שאם תוכנן חלק ניכר מהמתחם ונותרו מגרשים ספורדיים שלא תוכננו או מומשו, הרי שניתן לקדם תכניות נקודתיות במגרשים אלה בנפרד ואין לדרוש תכנון מחדש של המתחם כולו, שכבר תוכנן ומומש בחלקו הניכר.
89. לאור העובדה שתכניות אלו אושרו על ידי הוועדה המקומית ולא נקבעו כתכניות החורגות מסמכותה במסגרת דרישת אישור השר לפי סעיף 109 לחוק, הרי שפרשנות זו מקובלת גם על הוועדה המחוזית.
90. לטענה בדבר היעדר הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים השיבו המשיבות כי תכנית המתאר מתבססת על ההבנה שלא בכל תכנית ניתן יהיה להקצות שטחי קרקע לצרכי ציבור. הן בנויים והן פתוחים. כלומר, תכנית המתאר קובעת כי שטח פתוח יוקצה במגרש המיועד למגורים רק ככל והדבר ניתן ואילו במגרש בייעוד סחיר, ההקצאה לשטח ציבורי פתוח, כלל אינה מתחייבת אלא ניתן להקצותה בשטח לבנייני ציבור.
91. יתרה מכך, תכנית המתאר אף קובעת את האפשרות להמיר שטחי קרקע בשטח דומה שאותו ניתן יהיה לרשום כזיקת הנאה לציבור או כהצמדה ליחידה בבעלות העירייה כשטח מבונה לצרכי ציבור. לוועדה המקומית אף נתון שיקול דעת בכפוף לטעמים מיוחדים לפטור מהקצאת שטחי ציבור ביחס למגורים.
92. בתכנית דנן ניתן מענה ציבורי כנדרש כאשר מלבד שטחי הציבור הבנויים המתקבלים באגף נפרד לשימושים ציבוריים, מתקבל גם גג ציבורי בשטח של 650 מ"ר, הנותן מענה לשטח הציבורי הפתוח הנדרש בהתאם לפרוגרמה לרווחת הציבור.
93. כלומר, התכנית על אף שטחה המצומצם, עדיין מייצרת שטח איכותי פתוח בבעלות עירונית בצמוד לאגף הציבורי וזאת בנוסף לזיקות ההנאה במפלס הקרקע. בהתחשב במחסור בשטחי ציבור ברובע 8 הרי שמתחזק הצורך בהקצאה של שטחים פתוחים כפי שנעשה בתכנית דנן, אלא שהעורר מבקש להתעלם מהמצב הסטטוטורי התקף. הקצאת שטחים פתוחים בדרך של ניצול גגות מהווה מענה ראוי ועדיף על חלופות אחרות.

סמכות הוועדה המקומית לאישור התכנית הנקודתית

94. העורר טוען כי הוועדה המקומית חרגה מסמכותה המוקנית מכוח סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבנייה, שכן התכנית סותרת את הוראה 5.4 בתא/5000, המחייבת עריכת תכנית מפורטת לכלל מתחם 802ד'. עד לאישור תכנית כוללת, סמכות הוועדה מוגבלת לאישור תוספת של עד 10% לשטחי בנייה קיימים. מאחר והתכנית מציעה בנייה חדשה בהיקף משמעותי, היא חורגת מסמכות זו. הנימוק של הוועדה המקומית, לפיו תכנית 4321 (השומרון) כבר תכננה את "חלקו הארי" של המתחם, אינו עומד בדרישה הפוזיטיבית של תא/5000 לתכנית ל"כלל המתחם" ואינו מבטל את הצורך לעמוד בעקרונות התכנון הנדרשים (כגון שילוב מוסדות ציבור).
95. הוועדה המקומית והיזמים טוענים כי הסמכות קיימת. תכנית 4321, שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, תכננה את חלקו הארי (כ-80%) של מתחם 802ד' ונתנה מענה לעקרונות התכנון הנדרשים (תנאים סביבתיים למגורים והקצאת שטחי ציבור). לכן, הדרישה לתכנית כוללת התייתרה או מולאה. קידום תכנית כוללת חדשה למגרשים הספורדיים שנותרו (כ-11 דונם) אינו הגיוני תכנוני ואינו אפשרי מבחינה מעשית. פרשנות זו, המכירה בכך שתכנית 4321 שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, שינתה למעשה את תא/5000 בהקשר זה, מקובלת על מוסדות התכנון לאורך השנים.
96. כידוע, תכנית כוללת היא תכנית מתארית אשר קובעת את מגמות ומסגרות התכנון לאזור נרחב או ליישוב שלם. עם אישורה של תכנית כוללת, פועלת הוועדה המקומית לאישורן של תכניות מפורטות אשר יאפשרו הוצאת היתרי בניה התואמים את המסגרת שנקבעה בתכנית הכוללת.
97. סמכות הוועדה המקומית תל אביב לאשר תכניות אינה כפופה למגבלות הסמכות שבסעיף 62א, והיא אינה מוגבלת לאישור תכנית איחוד וחלוקה ללא שינוי בשטח הייעודים השונים. הוועדה המקומית תל אביב, בהיותה ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, כהגדרתו של מונח זה בחוק, היא בעלת סמכות רחבה מזו הקבועה בסעיף 62א.
98. על הוועדה המקומית תל אביב חל סעיף 62א(ג) הקובע:
- "(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אישרה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית ומתקיים בה המפורט להלן (בחוק זה – תכנית כוללת), יראו כתכנית בסמכות ועדה מקומית, לעניין ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה בשטח שעליו חלה התכנית הכוללת, שמתקיים בה האמור בסעיף קטן (ד), ולא יחולו לעניין אותה ועדה מקומית הוראות סעיפים קטנים (א1) ו-(א2) למעט סעיף קטן (א1)(2), ובלבד שאם התכנית הכוללת אושרה לפני יום "ט בסיוון התשס"ו (15 ביוני 2006), ביום ההחלטה של הוועדה המקומית על הפקדת התכנית האמורה טרם חלפו עשרים שנים מיום אישורה של התכנית הכוללת.**

99. כלומר, הוועדה המקומית תל אביב רשאית לאשר כל תכנית העומדת במסגרת שהותווה בתכנית המתאר הכוללת.

100. סעיף 62(א)(ד) לחוק הקובע כי: **תכנית בסמכות ועדה מקומית החלה בשטח שחלה עליו תכנית כוללת לא תסתור את התכנית הכוללת, ואולם ועדה מקומית תהיה מוסמכת לכלול בתכנית כאמור, על אף האמור בתכנית הכוללת, עניינים המפורטים בסעיף קטן (א) למעט פסקאות (4א), (6), (8), (16) ו-(17) שבו;**

101. במקרה דנן מצאנו, כי התכנית דנן חלה על שטח המיועד לפי תכנית המתאר הכוללת ל"איזור תעסוקה מטרופוליני" כך גם, מסומן השטח כ"אזור תעסוקה סמוך להסעת המונים".

102. לאחר שבחנו את טענות העוררים כנגד סמכות הוועדה המקומית לאשר את התכנית דנן, על רקע הוראות תכנית המתאר הכוללת, אנו סבורים כי בסמכות הוועדה המקומית לאשר את התכנית. ונפרט.

103. אלו ההוראות שנקבעו לגבי תא שטח 802 בתכנית תא/5000:

802 ד - אזור תעסוקה מטרופוליני, התחנה המרכזית הישנה	נספח אזורי התכנון	30	* עד 40% משטחי הבניה יותרו למגורים. * תכנית מפורטת תיערך לכלל המתחם בהתאם לעקרונות הבאים: 1. קביעת תנאים סביבתיים לשילוב שימושי מגורים. 2. קביעת הנחיות לשילוב מוסדות ציבוריים עירוניים חדשים במתחם. 3. עד לאישור תכנית לכלל המתחם כאמור, תוכל הוועדה לאשר תכניות נקודתיות המאפשרות תוספת של עד 10% לשטחי בניה הבנויים בפועל ובלבד שהשתכנעה כי התכנית הנקודתית אינה מונעת אפשרויות פיתוח עתידיות של המתחם. לעניין זה, תוגש חוות דעת של מהנדס העיר. 4. ניתן לעלות על הרחיק הבסיסי בכפוף לקביעת הוראות שיבטחו פינוי והסדרת השטחים הציבוריים ובכל מקרה לא מעל הרחיק המירבי.
---	-------------------	----	---

הדרישה לתכנון כלל המתחם-

104. כבר בעת הדיון בתכנית השומרון הייתה הוועדה המחוזית מודעת היטב לכך שהתכנית חורגת מהוראות תכנית המתאר לעניין תכנון תא שטח 802 בשלמותו. הדבר עלה במענה לשתי התנגדויות שעסקו בסוגיה זו. כך נקבע בהחלטת הוועדה המחוזית:

"טענה כי לא קיימת קומפילציה בין מתחמי התכנון לבין ייעודי הקרקע עפ"י תכנית המתאר תא/5000, כך שלא ניתן לדעת בברור אם הם ייעודי הקרקע הכלולים בתחום המתחמים-לדחות את ההתנגדות. לפי נספח תשריט אזורי יעוד של תכנית המתאר תא/5000, כל שטח התכנית מוגדר כאזור תעסוקה מטרופוליני פרט לתחום שמדרום לתחום "שביל עכו" אשר מוגדר ביעוד אזור מגורים בבניה עירונית, נספח אזורי תכנון של תכנית המתאר מגדיר את התחום שמצפון לרחוב השומרון הקיים כאזור מיוחד 802ד'. בשל חוסר ההתאמה בין 2 הנספחים, נוצר מצב שהתכנית הנדונה לא תאמה את תכנית המתאר כהלכה ולכן נקבעה כטעונה את אישור השר ומאוחר יותר אומצה ע"י הוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית איננה כפופה לקבוע בתכנית המתאר. ויש בסמכותה לאשר את התכנית גם אם זו אינה תואמת את תכנית המתאר."

105. וגם:

"טענה כי התכנית סותרת את תכנית המתאר תא/5000, וזאת מכיוון שלא קיימת חפיפה בין התכנית לאזור תכנון 802ד, דבר זה בא לידי ביטוי בכך שמקרקעין המתנגדים ממוקמים מדרום מסמך החלטות משיבת ועדת משנה ב' להתנגדויות מספר 1313 שהתקיימה בתאריך 29.7.19

במשרדי הוועדה המחוזית ת"א 23 לאזור תכנון 802ד, ואלו ביעוד ל"בנייה עירונית מרקמית". מכאן לא ברור מדוע הוכלל אזור זה בשטח התכנית, ומה היתרון בכך עבור המתנגדים-לדחות את ההתנגדות. אכן אין התאמה בין אזור תכנון 802ד, לבין גבולות התכנית. לפיכך החליטה הוועדה המחוזית לקבוע את התכנית כטעונה אישור השר ולאמץ את התכנית כפי שהופקדה. הוועדה המקומית ראתה לנכון לבצע תכנון מתחמי מתוך ראייה להתחדשותו של מתחם רחב. הוועדה סבורה כי המהלך לתכנון מרחבי הינו מהלך נכון, ומוטב לבחון ולתכנן מתחם רחב ולהביא להתחדשות עירונית רחבה, ובכלל זה השטח שמצפון לרחוב הגדוד העברי, אשר אמנם מאופיין בבינוי מתון יותר לעומת הבינוי בתחום שמצפון לו, אולם יש מקום לנצל את התכנון של מרחב התחנה המרכזית הישנה ולאפשר צירוף של מתחם סמוך לו אשר זקוק אף הוא לתכנון ולהתחדשות.

106. כלומר, כבר בעת הדיון בפני הוועדה המחוזית היה ברור כי חלק מתא שטח 802ד', אינו נכלל בתכנית החלה על רובו המכריע של תא השטח. מאחר ותכנית השומרון אושרה בסמכות הוועדה המחוזית הרי שהיה בסמכותה לחרוג מהוראות תכנית המתאר תא/5000 לגבי תכנון מלוא תא השטח.

107. על כן, עובדת אי תכנונו של תא שטח 802ד במלואו נקבעה בהוראות תכנית השומרון, על ידי הוועדה המחוזית, ושיקוליה בעניין זה נומקו היטב במסגרת הדיון בהתנגדויות.

108. טענות העורר לפיה היה צריך להכליל את הבלוק בצפוני בתכנית החלה על כלל תא השטח היא אולי טענה נכונה, אולם, היה עליו להעלותה במסגרת הכנת התכנון לתא השטח, במסגרת תכנית השומרון. העלת טענה זו כעת מהווה למעשה תקיפה של תכנית מאושרת. מעמדה של תכנית השומרון כמעמד חיקוק ועל כן, אין בכוונת וועדת הערר להתערב בה.

109. כעת עומדת לפתחנו השאלה, במצב הדברים הנתון, כיצד נכון לתכנן את ייתרת הבלוק הצפוני אשר מחד כלול בתא שטח 802ד' ומאידך, נותר מחוץ לתכנית אשר תכננה תא שטח 802ד', כמעט במלואו?

110. לטענת העוררים יש לערוך תכנית חדשה שתחול על כלל תא השטח. אנו סבורים כי טענה זו מטילה נטל בלתי הגיוני ובלתי רצוי על גורמי התכנון ועל הציבור. הכנת תכנית השומרון היתה מורכבת מאוד ונמשכה זמן רב. התוצר התכנוני הוא מאוזן ונכון לשכונת נווה שאנן כולה ולצרכי תושביה. אין כל הצדקה תכנונית, כלכלית או אחרת לתכנן פעם תוספת את אותה התכנית, רק מאחר ובלוק אחד מתוך תא השטח נותרו ללא תכנון. בפרט, שהותרת הבלוק הצפוני מחוץ לתכנית השומרון לא נעשתה בטעות, אלא בידיעה של הוועדה המחוזית ובאישורה.

111. חלופה אחרת היא תכנון של הבלוק הצפוני במלואו, קרי את כל יתרת תא שטח 802ד אשר לא אושרה בו תכנית לאחר אישורה של תא/5000, בתכנית אחת. גם חלופה זו נמצאה כבלתי רצויה. ראשית, מאחר וחלק ניכר מהבלוק כבר תוכנן בתכנית חדשה יחסית, אשר מומשה בפועל. שטח זה כולל את מגדל בנק בפועלים אשר בנייתו נסתיימה רק לאחרונה. שנית, שטחים נוספים בבלוק כוללים את שטחי התכנית דן ואת שטח תכנית השרון 12-8. נזכיר, כי תכניות אלו חלות על מקרקעין המצויים בצומת צירי דרך מרכזיים מוטי תחבורה ציבורית, הם מאופיינים בריבוי

בעלי ונכללים בהם גם מבנים בעלי ערכים לשימור. נזכיר, כי תא/5000 צפתה כי איזור זה, המוגדר כאזור תעסוקה מטרופוליני יהיה בבניה גבוה של מגדלים בני 30 קומות ואפשרה שימושים מעורבים. מכל אלו עולה, כי תכנון הבלוק הצפוני כולו כאחד, לאור כל המורכבות התכנונית המתוארת לעיל, אינו צפוי להשיג תוצאה שונה מזו המתקבל כעת על ידי הכנת התכניות הנקודתיות.

112. משכך, פרשנות הוועדה המקומית לפיה ניתן לתכנן את הבלוק הצפוני בתא שטח 802'ד אשר לא נכלל בתכנית לתא השטח כולו, על ידי תכניות נקודתיות, היא פרשנות סבירה והגיונית ואין אנו רואים לנכון להתערב בה.

הקצאת שטחים למגורים

113. הוראה נוספת בעניינה טען העורר לחריגה מהוראות התכנית הכוללנית נוגעת למגבלה לפיה עד 40% משטח הבנייה יוקצו למגורים. בעניין זה יש להתייחס לשתי טענות, הראשונה עניינה הדרישה כי תכנית נקודתית שתאושר עד לאישורה של תכנית לתא השטח כולו לא תכלול יותר מ 10% שטח למגורים. העורר סבור כי לאור היותה של התכנית דגן תכנית נקודתית, יש להחיל מגבלה זו בעניינה, בפרט לאור הקושי בהקצאת שטח ציבורי פתוח. אין בידנו לקבל טענה זו. מטרת המגבלה כפי העולה מהוראותיה היתה להבטיח שתכנית נקודתית לא תהווה מגבלה או הפרעה לתכנית המיועדת לתא השטח כולו. בענייננו, כבר אושרה התכנית הכוללת החלה על רובה של תא השטח ועל כן, אין באישור של תכנית נקודתית כדי לפגוע באישור תכנית רחבה יותר ואין צורך להגביל את אחוז הבניה למגורים ל 10% בלבד.

114. לגבי אחוז המגורים שאושר בתא השטח, תכנית השומרון אושרה בסמכות וועדה מחוזית וחרגה מאחוז הבניה למגורים בתא שטח 802'ד. לפי מסמך השלמת הטיעון שהעבירה לנו הוועדה המקומית, עומדים שטחי הבניה למגורים על 42%.

כעת מצטרפת התכנית דגן כאשר שטח הבניה למגורים המבוקש במסגרתה הוא 36%.

115. אם נסתכל על תא שטח 802'ד במבט כולל, ונבחן את אחוז הבניה למגורים למול אחוז הבניה הסחיר והציבורי שאינם למגורים נראה, כי אין בתכנית דגן כדי להגדיל את החריגה ממסגרת אחוז הבניה למגורים שקבעה התכנית הכוללנית. ובכל מקרה, ככל שקיימת חריגה, הרי שזו נעשתה בסמכות הוועדה המחוזית הרשאית לחרוג ממגבלות תכנית המתאר הכוללנית. משכך, גם בהיבט זה תואמת התכנית דגן את דרישות התכנית הכוללנית.

הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ)

116. העורר טוען כי התכנית מחמירה את המחסור החמור בשצ"פ קרקעי בשכונת נווה שאנן, תוך יצירת אי-שוויון חברתי קיצוני בהשוואה לחלקי העיר הצפוניים. התכנית מקצה שטחי ציבור מבוניים (1,300 מ"ר) וגג ציבורי, אך לא שצ"פ קרקעי, בניגוד לרציונל של תא/5000 והתדריך הממשלתי, המדגישים הקצאת קרקע. העורר מצביע על כך שאישור בנייה מגדלית (שיוצרת "הכבדה תכנונית") מחייב הקצאת שצ"פ קרקעי כ"ליטרת בשר קטנטנה" לטובת הציבור, כפי שנעשה בתכניות סמוכות קודמות (כגון 4321 ו-4378).

117. הוועדה המקומית והיזמים טוענים כי הקצאת שטחי ציבור מבונים (1,300 מ"ר) וגג ציבורי (650 מ"ר) היא מענה הולם, ואף משפרת את המצב הקיים (שבו ניתן היה לבנות מגדל ללא הקצאות כלל, לפי תכנית 3375). בשל גודלו הקטן של המגרש (1.5 דונם) ומיקומו באזור מע"ר צפוף, הקצאת שצ"פ קרקעי אינה אפשרית או יעילה. תא/5000 מאפשרת המרת הקצאת קרקע בשטחים בנויים לצרכי ציבור באזורים צפופים. בנוסף, שטחי שצ"פ גדולים ואפקטיביים מתוכננים במרחב הרחב יותר (כגון כיכר בת שבע ופארק חסן עראפה), בהתאם לעקרון "מרחב החיפוש" בתדריך הממשלתי.
118. לאחר שבחנו טענות אלו וקיבלנו השלמת טיעון מהוועדה המקומית בסוגיית הפרוגרמה הציבורית, להלן הכרעתנו בסוגיה זו.
119. סעיף 4.1.1 (א') לתכנית המתאר הכוללנית תא/5000 עניינו הקצאה לצרכי ציבור ודיוור בר השגה. הסעיף מעניק לוועדה המקומית סמכות להפקיד תכנית הכוללת תוספת שטחי בנייה ליעודים סחירים, מעבר לשטחים ליעודים סחירים המותרים על פי תכניות קודמות וכן להמיר שטח בנייה מייעוד שאינו למגורים לייעוד מגורים, רק אם נקבעו בה הוראות בדבר הקצאה ו/או פיתוח של שטחים לשימושים ציבוריים ותשתיות. הוראות כאמור נקבעות ככל שהן נדרשות כתוצאה מתוספת שטחי הבנייה והשימושים המבוקשים בתכנית. מונח זה נקרא "הקצאה לצרכי ציבור". הקצאה זו נקבעת בהתאם לנספח הפרוגרמטי וכפוף להוראות הסעיף.
120. באמירה כללית נציין כי הסמכות לקביעת שטחי ציבור ושיקול דעת הוועדה המקומית בעניין זה נבחנו על ידי בית המשפט בעתירה מנהלית שהוגשה כנגד אישורה של תכנית תא/5000 בעת"מ 40263-12-15 ע"פ טויסטר נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז תל אביב (נבו 22.6.2016) וכך נקבע:
- "כל הקשור עם התניית זכויות בניה במטלות ציבוריות, וכן קביעת מנגנונים של "חלף שטחי הקצאה", באופן שאינו הולם את הוראות הדין ולכן מחייב בדיקת המועצה הארצית, גם בנושא זה לא מצאתי כי יש לקבל טענת העותר. מעבר לעצם העלאת הטענה, לא ראיתי מהו הפגם עצמו. עסקינן בטענה משפטית המתייחסת לסמכויות מוסדות התכנון, והינה בליבת הסמכות המוקנית למוסדות אלה, לכן יתקשה בית משפט להתערב בה (ר' לעניין זה עע"מ 5937/14 אברישמי נ' יו"ר הועדה המחוזית חיפה (19.7.15) ועע"מ 5839/06 אלפרד בראון נ' יו"ר הועדה המחוזית מרכז (25.9.08)), וזאת כאשר לוועדת הערר אין בפועל פתרון מוסדי על פני הועדה המחוזית בשאלה משפטית.
- בנוסף, מחויב מוסד תכנון לבחון מהם צרכי הציבור ואף לקבוע מהם אותם שטחים שיועדו לצרכי הציבור ו/או כאלה שיוותרו פתוחים. סמכות זו אף היא מצויה בלב ההליך התכנוני והינה מותרת גם עפ"י פסיקת ביהמ"ש העליון (ר' בג"צ 448/91 ידיד נ' הועדה המחוזית ירושלים, פ"ד מז(3) 441 (1993)).
- מכאן, שהתכנית, המאפשרת להקצות קרקע לצרכי ציבור וכאשר יהיו בנסיבות בהן לא ניתן יהיה להחליף דרישה זו, היא תאפשר להקצות שטח לצרכי ציבור בתוך המבנה שייבנה

במקרקעין (ס' 4.1.1(ד) לתקנון תכנית המתאר), הינה דרישה סבירה והגיונית של התכנית. "

121. וכך נקבע בסעיף עצמו:

1 הקצאה לצרכי ציבור ודיור בהישג יד

4.1.1 הקצאה לצרכי ציבור

(א) הועדה תחליט להפקיד תכנית הכוללת תוספת שטחי בניה לייעודים סחירים מעבר לשטחים לייעודים סחירים המותרים על פי תכניות קודמות, או המרת שטחי בניה מייעוד שאינו למגורים לייעוד למגורים, רק אם נקבעו בה הוראות בדבר הקצאה ו/או פיתוח של שטחים לשימושים ציבוריים ותשתיות. הוראות כאמור תקבענה ככל שהן נדרשות כתוצאה מתוספת שטחי הבניה ומהשימושים המבוקשים בתכנית (להלן: "הקצאה לצרכי ציבור") בהתאם לנספח הפרוגרמאתי ובכפוף לאמור בסעיף זה להלן.

(ב) מהות ההקצאה לצרכי ציבור והיקפה ייקבעו על ידי הועדה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת אשר תכלול, בין היתר, התייחסות למאפייני התכנית ולמאפייני האזור בו נמצאת התכנית כמפורט להלן:

(1) נתונים ומטרות העומדים בבסיס התכנית כגון שטח התכנית, קיומם של ערכים ראויים לשימור בתחום התכנית, הרצון לעודד התחדשות עירונית בתחום התכנית וכדומה.

(2) הערכה של מספר הנפשות שיתווספו כתוצאה ממימוש התכנית בהתבסס על מספר יחידות הדיור המרבי בתכנית והערכה בדבר מספר הנפשות הממוצע במשק בית הצפוי בטווח מימוש התכנית.

(3) נתונים פרוגרמאתיים הכוללים, בין היתר, את היצע השטחים הציבוריים לנפש המאושרים והמפותחים באזור, ואת האפשרות לספק באזור שטחי ציבור נוספים לאור צפיפות הבניה הקיימת בו והצפי למימוש תכניות חדשות.

(ג) היקף ההקצאה הנדרשת ייקבע בתחום שיקול הדעת המפורט להלן. שיקול הדעת יופעל תוך התייחסות לבדיקה התכנונית המוקדמת כאמור בס"ק (ב) לעיל.

(1) בגין מגרש המיועד למגורים יוקצו, ככל הניתן, שטחי קרקע לצורך שטח ציבורי פתוח בהיקף של 2 עד 6 מ"ר לנפש ובאופן שיובטחו השטחים הנדרשים בנספח הפרוגרמתי (בשים לב למעמדו כנספח מנחה).

(2) בגין מגרש המיועד למגורים יוקצו, ככל הניתן, שטחי קרקע לצורך שטח לבנייני ציבור בהיקף של 1 עד 7 מ"ר לנפש ו, באופן שיובטחו השטחים הנדרשים בנספח הפרוגרמתי (בשים לב למעמדו כנספח מנחה).

(3) בגין מגרש המיועד לשימושים סחירים שאינם למגורים היקף ההקצאה לשטח ציבורי פתוח ו/או לשטח לבנייני ציבור יהיה שטח קרקע בהיקף של עד 40% משטח התכנית.

(4) בגין מגרש המאפשר עירוב של שימושים למגורים ושימושים סחירים אחרים היקף ההקצאה ייקבע בהתאם לייחס שבין שטחי המגורים והשטחים לשימושים הסחירים

האחרים. בגין שטחי המגורים תקבע ההקצאה באופן המפורט בס"ק 1 ו-2 לעיל. בגין השימושים הסחירים האחרים תקבע ההקצאה בהתאם לחלקו היחסי של שטח המגרש המיועד לשימושים אלה, ובאופן מפורט בס"ק 3 לעיל.

(5) מגרש המיועד למגורים ובו חזית מסחרית ייחשב כמגרש למגורים.

(ד) (1) ההקצאה לצרכי ציבור תעוגן בתכנית בהוראה בדבר הקצאה של שטחי קרקע אשר יוגדרו בתכנית כמגרשים נפרדים, ביעוד קרקע ציבורית, ובהוראות בנוגע להקצאה לרבות הוראות שלביות.

(2) שוכנעה הועדה ונימקה, לאור האמור בבדיקה התכנונית המוקדמת בכלל ולאור מאפייני האזור בו מצויה התכנית ומאפייני התכנית עצמה בפרט, כי הקצאה של שטחי קרקע לשימושים ציבוריים, כאמור בס"ק 1 לעיל, אינה אפשרית בנסיבות העניין, היא רשאית לפעול כדלקמן:

((א)) במגרש המיועד למגורים – להחליף את ההקצאה של שטח ציבורי פתוח, כולה או חלקה, בשטח פתוח דומה במגרש ביעוד למגורים אשר ייקבע כשטח פתוח עם זיקת הנאה לציבור או ייקבע בצו הבית המשותף כשטח הצמוד לדירה בבעלות העירייה ואשר העירייה רשאית לפתוח אותו לשימוש הציבור הרחב, וניתן לקבוע כי תנאי להיתר בניה יהיה קביעת מנגנון שיבטיח תחזוקה הולמת של השטח הפתוח האמור; ולהחליף את ההקצאה של שטח לבנייני ציבור בשטחים בנויים לשימושים ציבוריים, במסגרת מגרש שבו מותרים גם שימושים סחירים.

היקף ההקצאה של שטחים בנויים לשימושים ציבוריים יחושב על ידי הכפלת שטח הקרקע לבנייני ציבור שאמור היה להיות מוקצה בהתאם לס"ק 2(ג) במקדם שלא יפחת מ 1 - ולא יעלה על 2.7 המקדם ייקבע על ידי הוועדה המקומית בהתאם למאפייני התכנית וצורכי האזור."

122. ובסעיף ח נקבע:

"במקרה שהוועדה תפטור תכנית מהקצאה לצורכי ציבור, על פי סמכותה בסעיף 4.1.1 (ג) () 1 או (2), הדבר ייעשה מטעמים מיוחדים שירשמו בהחלטה."

123. כלומר, בשלב ראשון יש לבחון אם התכנית מקצה שטחים ציבוריים כמענה לתוספת שטחי הבניה ולשימושים המבוקשים בתכנית.

124. **כיצד יקבע הצורך הציבורי?** לפי סעיף 4.1.1 (ב) הוועדה חייבת קודם לעשות בדיקה תכנונית כדי להבין מה הצורך הציבורי האמיתי כתוצאה מאישור התכנית. מהות ההקצאה לצרכי ציבור והיקפה ייקבעו על ידי הוועדה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת.

125. הבדיקה כוללת ראשית את מאפייני התוכנית, מה גודל השטח, האם יש בה ערכים לשימור, והאם מדובר בהתחדשות עירונית. לאחר מכן, הערכת תושבים חדשים. כמה אנשים חדשים צפויים לגור באזור כתוצאה מהתוכנית. ולבסוף, המצב הקיים באזור. כמה שטחי ציבור (פארקים ומבנים) כבר קיימים היום, וכמה חסר.

126. כלומר, הבדיקה אינה נדרשת רק לגבולות התכנית, אלא נעשית גם ביחס ל"אזור" התכנית.

127. לאחר הבדיקה, לפי סעיף (ג) נקבעים טווחי ההקצאה, ככל שניתן :

- בנייני מגורים (לפי נפש) שטח ציבורי פתוח (שצ"פ) : 2 עד 6 מ"ר לכל תושב חדש, שטח לבנייני ציבור : 1 עד 7 מ"ר לכל תושב חדש. יעדים אלו נקבעו כדי להבטיח את מה שנדרש ב"נספח הפרוגרמתי" המצורף לתכנית המתאר המנחה את הוועדה בכל הנוגע לצורכי העיר.

- שימושים מסחריים (שאינם מגורים): עד 40% משטח התוכנית יוקצה לשטחי ציבור (פתוחים או מבני ציבור).

- עירוב שימושים (מגורים ומסחרי) : ההקצאה תחושב לפי החלק היחסי של כל שימוש.

128. ומה קורה אם בנסיבותיה המסויימות של תכנית אין אפשר להקצות קרקע לצרכי ציבור, בין אם שטח ציבורי פתוח או שטח ציבורי בנוי?

129. תכנית תא/5000 קובעת כי בדרך כלל, ההקצאה צריכה להיות קרקע שמסומנת בתוכנית כמגרש ציבורי נפרד. אבל, לפי הוראות התכנית, אם הוועדה המקומית משתכנעת שאי אפשר להקצות קרקע בתחום התכנית (למשל, מצב בו אין אפשרות שכזו בשל שטח המגרש המתוכנן), ולאור מאפייני האזור בו מצויה התכנית ומאפייני התכנית עצמה בפרט, ישנו מתחם גמישות ושיקול דעת. לרבות, כפי שהובהר בסעיף קטן ח' מתן פטור מהקצאת שטחים ציבוריים בנסיבות מיוחדות שיירשמו.

130. בין החלופות שמציעה התכנית הכוללת, שטח ציבורי פתוח (שצ"פ) אפשר להחליף בשטח פתוח שנמצא בתוך המגרש הפרטי, אבל עם זיקת הנאה לציבור כמו חצר או גינה שהעירייה מחזיקה ויכולה לפתוח לציבור.

131. קרקע לבנייני ציבור אפשר להחליף בשטחים בנויים (כמו קומות או אגפים) בתוך המבנים הפרטיים (אפילו בבניינים מסחריים). כיצד יעשה חישוב השטח הבנוי בחלופה זו? השטח הבנוי הציבורי יהיה פי 1 עד פי 2.7 משטח הקרקע לבנייני ציבור שהיה צריך להקצות במקור.

132. במילים אחרות, הוועדה המקומית בודקת את צפי תוספת האוכלוסיה בעקבות אישור התכנית ומה חוסר שטחי הציבור היום. בהתאם לבדיקה זו דורשת הוועדה המקומית כי בהוראות התכנית יוקצה שטח ציבורי פתוח ושטח ציבורי בנוי, בהתאם לצרכים שנבחנו. אם נמצא כי אין אפשרות להקצות שטח קרקע, אפשר להמיר את ההקצאה בשטחים פתוחים או בנויים בתוך הבניין הפרטי, בתנאי שיש לציבור גישה אליהם.

133. בענייננו, בהתאם לפרוגרמה שהכינה הוועדה המקומית לאזור, הוערך פוטנציאל תוספת של כ- 3,000 יחידות דיור. בהנחה לגידול משק בית של 2.2 נפשות בדומה לכלל העיר, סך הכל תוספת אוכלוסייה צפויה של כ-6,600 נפשות. שטחים ציבוריים פתוחים נדרשים עבור תוספת האוכלוסייה הנ"ל בחישוב של 3 מ"ר לנפש שטח פתוח מינימלי לפי תדריך הקצאות קרקע ארצי, נדרשים שטחים פתוחים של כ-20 דונם.

134. במסגרת התכניות הרלוונטיות לאורך אזורי המע"ר והאזורים המעורבים בשכונת נווה שאנן מוצעת תוספת שטחים פתוחים (שצ"פ ושפ"פ) של כ-22 דונם. כלומר, התכניות מאוזנות מבחינת השטחים הפתוחים ואף מעבר לכך.
135. בכל מקרה, הוחלט כי היקף השצ"פ בתכניות החדשות למגורים לא יפחת מהשטח הקיים לנפש באזור שעומד על 2.8 מ"ר לנפש. בתחשיב הפרוגרמטי שנערך עבור וועדת הערר בערר דגן נלקח אף ערך גבוה יותר של 3 מ"ר לנפש, כך שהחישוב תואם גם את הוראות תא/5000.
136. חישוב גידול האוכלוסיה האמור כלל בתוכן, לפי עמדת הוועדה המקומית בהשלמת הטיעון, גם את שטח הבלוק הצפוני דגן. משכך, גם אם לא תקבע קרקע עבור שטח ציבורי פתוח בתחום התכנית דגן, הצרכים הציבוריים כתוצאה מתוספת יחידות הדיור בתכנית יקבלו מענה באזור.
137. אולם בכך לא די, במסגרת התכנית נקבעו שטחי ציבור מבונים בהיקף משמעותי, במבנה נפרד. כך גם, נקבע שטח ציבורי פתוח בהיקף של 680 מ"ר, על גג הבניין הציבורי. השטח נקבע בזיקת הנאה לטובת הציבור ובצמוד לשטח הציבורי הבנוי. קריאת הוראות תכנית תא/5000 מעלה כי מענה זה אכן תואם את הוראות התכנית ואת דרישותיה.
138. אולם נבהיר, ככל שלא היתה נחה דעתנו כי תוספת יחידות הדיור זוכות למענה פרוגרמטי מספק של שטחי ציבור פתוחים באזור במסגרת תכניות אחרות, ייתכן ולא היינו מוצאים לנכון, מההיבט התכנוני, להסתפק בשטח הציבורי פתוח על גג הבניין כמענה לדרישות תכנית תא/5000.
139. ונבהיר, שטח ציבורי פתוח צריך להיות שימושי. כלומר, לא די בכך ששטח גג הוא ציבורי ופתוח, עליו לשמש לכל אותם שימושים המאפיינים שטח ציבורי פתוח בקרקע. ובכלל זאת, נגישות לציבור, גינון, עצים, גני שעשועים ומשחקים לילדים ועוד...
140. בעניין זה יפים הדברים שנקבעו בעת"מ (מינהליים ת"א) 40263-12-15 עפר טויסטר נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז תל אביב (נבו 22.6.2016)
- "לא סברתי כי קיימת מניעה לייעד חלק ממבנה לצרכי ציבור (לדוגמא חניון ציבורי), בעוד מפלסים אחרים ישמשו למטרות אחרות ובהן גם מטרות ציבוריות כמו גן ילדים. זוהי אם כן תכלית ראויה ומוצדקת במדינה בה כמות הקרקעות הולכת ומצטמצמת ויש בה כדי לייעל את השימוש במקרקעין גם לצרכי ציבור כחלק מהתועלת הציבורית כמו גם ההתייעלות הנדרשת בתכניות כגון דא".**
141. בשלב זה לא התרשמנו כי בידי הוועדה המקומית מדיניות או הנחיה המאפשרים להבטיח כי שטח ציבורי פתוח על גג הבניין מהווה חלופה שוות ערך לשטח ציבורי פתוח במפלס הקרקע. מובן, כי בהניתן גידול הצפיפות בעיר ובפרט בעיר תל אביב, הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים על גגות בניינים כחלופה לשטחי ציבור פתוחים בקומת הקרקע הם העתיד, הרי שישנה עוד דרך שיש לעבור בטרם יקבע הדבר כחלופה שוות ערך.
142. השלב הבא, עניינו בקביעת הרח"ק המירבי. בעניין זה קובעת תכנית תא/5000 כי נדרשת עמידה בהוראות בדבר הקצאת מטלות ותועלות ציבוריות וכן בתנאים נוספים. הסעיף הרלוונטי לעניין

זה הוא סעיף 3.1.3. הסעיף קובע כי עלייה מרח"ק בסיסי למירבי תותר רק בקיום כל התנאים הבאים:

3.1.3 קביעת תוספת שטחי בניה עד לשטח הבניה המרבי

הועדה רשאית לקבוע בתכנית שטחי בניה העולים על שטח הבניה הבסיסי (להלן: "תוספת שטחי בניה"), בכפוף לאמור בסעיף זה להלן, ובלבד שלא יעלו על מכפלת הרח"ק המרבי בשטח המגרש (להלן: "שטח הבניה המרבי"). הועדה תקבע תוספת שטחי בניה אשר יכולה להגיע עד לשטח הבניה המרבי רק בהתקיים כל התנאים המפורטים בסעיפים קטנים א' עד ד':

(א) התכנית קובעת הקצאה לשטחי ציבור הנדרשים כתוצאה מתוספת שטחי הבניה כאמור בסעיף 4.1.

(ב) בהחלטה בדבר מתן תוספת שטחי הבניה נשקלו לפחות כל השיקולים הבאים:

- (1) גודל המגרש וצורתו;
- (2) התאמת הבינוי המבוקש, לרבות גובהו. נפחו ועיצובו, לאופי המרקם העירוני המתוכנן בסביבה;
- (3) שימור ככל שיימצאו ערכים לשימור בתחום התכנית;
- (4) התאמת התשתיות לתכנית;
- (5) שיקולים תחבורתיים וסביבתיים;
- (6) שיקולים הנובעים מהוראות פרק 5 להלן.
- (ג) התכנית תורמת למרקם העירוני על ידי לפחות שניים מהמרכיבים הבאים, לפי בחירת הוועדה:

- (1) תרומה משמעותית לעיצוב העירוני
- (2) תרומה משמעותית למרחב הציבורי
- (3) יצירת תועלות חברתיות משמעותיות הנובעות מאופי הבינוי כגון תמהיל יחידות דיור דיור בהישג יד, טיפוס בינוי קביעת שימושים מעורבים באזור מעורב בהיקף של לפחות 40% מכל שימוש וכדומה.
- (4) תרומה משמעותית לעיר על ידי הכללת הוראות לשימור אתר בתכנית או ניווד זכויות ממבנה לשימור בהתאם להוראות השימור, או הכשרת חניון לשימוש כמקלט ציבורי, באזור בו נדרשת תוספת מקלטים ציבוריים.

143. בחינת מסמכי התכנית מעלה כי הוועדה המקומית שקלה כנדרש את השיקולים המפורטים בסעיף 3.1.1, טרם הגדלת הרח"ק לרח"ק המירבי.

144. ראשית, כפי שפירטנו לעיל, התכנית עומדת בסעיף 4.1 לעניין הקצאת צרכי ציבור בתמורה להגדלת השטחים הסחירים ושטחי המגורים.

145. שנית, נדונה התאמת הבינוי לאופי המרקם העירוני המתוכנן בסביבה. נבחנו השיקולים התחבורתיים, האדריכליים, נבחנה התאמת המבנה לאופי המרקם העירוני המתוכנן בסביבה, תוך התייחסות לעובדה שמדובר במע"ר מוטה תחבורה ציבורית בסמוך לצירי דרך ראשיים. בשלב השלישי, נבחנה התרומה למרקם העירוני.

146. על כן, גם קביעת הרח"ק המירבי, ותכנון מגדל רב קומות, במגרש ששטחו אינו גדול, נעשתה בהתאם למרחב שיקול הדעת הקבוע בתכנית תא/5000 ואין אנו רואים לנכון להתערב בכך.

עקביות שלטונית וחובת ההנמקה

147. העורר טוען לפגמים פרוצדורליים ופגיעה בעקביות השלטונית:

הנמקה לקויה: הוועדה המקומית לא נימקה כראוי את דחיית טענותיו, במיוחד בנושא הסמכות.

תמצות לקוי: טענותיו המפורטות בכתב ההתנגדות תומצתו באופן חסר ומטעה ב"דרפט" שהוצג לחברי הוועדה, מה שמעלה חשש שלא נדונו לגופן.

חוסר עקביות: הוועדה המקומית שינתה את עמדתה ביחס ליעוד הקרקע (40% מגורים) לעומת עמדתה הקודמת שהוצגה בהתנגדויות לתכנית 4321, שם טענה כי רצועת הנגב-הרכבת צריכה להיות מוגדרת כאזור 802 ג' (30% מגורים). שינוי זה לא נומק כנדרש.

148. הוועדה המקומית והיזמים טוענים כי ההליך היה תקין. טענות העורר נשמעו שלוש פעמים (ועדת משנה ושתי ישיבות מליאה) וקיבלו מענה מפורט על ידי הצוות המקצועי. תמצות הטענות בדרפט נועד לסייע לחברי הוועדה ואינו פוגע בזכות הטיעון, שכן העורר קיבל זכות דיבור והחומר המלא היה זמין. שינוי העמדה לגבי אחוז המגורים אינו רלוונטי, שכן הגבולות נקבעו סופית בתא/5000 כ-802 ד' (40% מגורים), והוועדה המקומית מחויבת לתכנית המתאר התקפה.

149. לאחר שבחנו את טענות העורר בעניין זה מצאנו כי לא נפל פגם בהליך התכנוני, ודאי לא מהסוג היורד לשורשו של עניין. טענות העורר נבחנו ונשמעו וניתנה להן התייחסות עניינית ומעמיקה.

150. אם לא די היה בדיון בפני הוועדה המקומית, הרי שגם וועדת הערר, בהיותה מוסד תכנון גבוה במדרג הסמכויות, שמעה את מלוא טענות העורר ביקשה השלמות והבהרות מהוועדה המקומית ורק לאחר שנחה דעתנו, ניתנה החלטתנו זו.

151. על כן, גם ככל שנפל פגם פרוצדוראלי או ליקוי בהנמקת ההחלטה על ידי הוועדה המקומית, ואין אנו קובעים כך, הרי שפגם זה זכה לריפוי בהחלטתנו זו.

לסיכום

152. לאחר שבחנו את מלוא טענות העורר לעומקן ועמדנו אל מהות התכנון המוצא והתאמתו הן לתא/5000 והן לסביבה, מצאנו כי דין הערר להידחות.

ההחלטה ניתנה בתאריך: י"ז טבת תשפ"ו; 06 ינואר 2026

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

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