

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ט"ו שבט תשפ"ו

02 פברואר 2026

סיכום דיון מיום 4.1.26 בנושא:

קביעת שטחי בנייה המותנים בביצוע התחדשות עירונית במגרש אחר

במסגרת תוכנית להתחדשות עירונית בניינית

אל משתתפי הישיבה:

גב' כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי);
הגב' נועה סרברו, ראש אשכול נדל"ן (תכנון ומקרקעין), ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);
מר תום פישר, אשכול נדל"ן (תכנון ומקרקעין), ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
מר רז קינסטליך, ראש עיריית ראשון לציון;
הגב' ליאל אבן זהר בן דוד, סגנית ראש העיר ראשון לציון ויו"ר ועדת המשנה לתכנון והבניה;
הגב' גל גבריאלי, מהנדסת העיר ראשון לציון;
הגב' עו"ד הילה הררי דורון, היועצת המשפטית לוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון;
מר בני ארביב, מטה התכנון הלאומי, משרד הפנים;
גב' אפרת ברנד, היועצת המשפטית, מנהל התכנון;
גב' אתי רוזנבלום, לשכה משפטית, מנהל התכנון;
מר ניצן בן ארויה, לשכה משפטית, מנהל התכנון;
מר מיכה גדרון, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז מרכז;
גב' שרית בן הרוש, יועצת משפטית, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז מרכז;
הגב' איריס פרנקל כהן, היועצת המשפטית, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית;
מר גורי נדלר, סמנכ"ל תכנון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית;

רקע ומטרת הדיון:

הישיבה כונסה בעקבות פניית עיריית ראשון לציון בעניין תוכנית כלל עירונית להתחדשות בניינית (מגרשית), המקודמת על ידה בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, כחלופה לתמ"א 38. התוכנית מתווה את מדיניות העיר בתחום ההתחדשות העירונית, מסמנת את האזורים שבהם נדרש לקדם מיזמים בדרך של התחדשות מתחמית, ואת האזורים שבהם ניתן לממש מיזמים בדרך של התחדשות מגרשית/בניינית. ביחס לסוג השני (התחדשות מגרשית), כוללת התוכנית הוראות מפורטות המאפשרות, בתנאים מסוימים, הוצאת היתרים למיזמי התחדשות עירונית מכוחה.

ברחבי העיר ראשון לציון קיימים אזורים הזקוקים להתחדשות עירונית, אולם נוכח מגבלות התכנון והציפוף הקיים, לא ניתן להתיר בהם שטחי בנייה בהיקף המהווה תמריץ כלכלי מספק למימוש מיזמים כאמור בשטח המגרש.

לפיכך, מבקשת עיריית ראשון לציון לעשות שימוש במנגנון דומה ל-"מגרשים קולטים" – מתווה משפטי שאושר במסגרת סיכום דיון שיצא תחת ידינו מיום 3 בינואר 2019 (מצ"ב כנספח לסיכום דיון זה) – להלן: "**המתווה הקיים**". בהתאם למתווה האמור, נקבע כי ניתן להתנות שטחי בנייה עודפים בביצוע התחדשות עירונית במגרשים אחרים, בכפוף למספר תנאים: (1) תיערך בחינה תכנונית לעניין מיצוי אפשרויות הציפוף באזור המיועד להתחדשות עירונית; (2) הקביעה כי מדובר בשטחי בנייה עודפים תתבסס על תוכנית כוללת; (3) המגרשים לא ייחשבו כבעלי קשר תכנוני, ולא תתאפשר הכללתם במתחם איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים; (4) מימוש שטחי הבנייה העודפים יתבצע על בסיס הסכמה בין בעלי המגרשים.

עיריית ראשון לציון מבקשת ליישם את המתווה הקיים בכמה שינויים, כמפורט להלן – ומכאן הדיון שלפנינו.

עיקר הדיון:

1. ראש עיריית ראשון לציון פתח את הישיבה וציין כי העיר מצויה בתנופת פיתוח משמעותית, אשר חלק ניכר ממנה מתממש באמצעות מיזמי התחדשות עירונית. זאת, בין היתר, נוכח הטראומה שחוותה העיר במהלך מלחמת "עם כלביא", וההכרה הגוברת בצורך בחיזוק מבנים ובהקמת מרחבים מוגנים. עם זאת, במגרשים מסוימים בעיר, ובפרט באזור מרכז העיר הנזקק יותר מכל להתחדשות, התכנון הקיים רווי בשטחי בנייה ומאופיין ברמת ציפוף גבוהה, באופן המקשה, מבחינה תכנונית, על הוספת שטחי בנייה נוספים הנדרשים כלכלית לצורך קידום מיזמי התחדשות עירונית. על רקע זה, מבקש ראש העיר לעשות שימוש בעתודות הקרקע של העיר ולרתום את התוכניות החדשות המקודמות בהן, כך שישמשו כמנוף כלכלי לקידום ההתחדשות העירונית באזורים הנדרשים לכך.

2. סגנית ראש העיר ויו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה הוסיפה כי התוכנית מצויה בהליכי הכנה מול הוועדה המחוזית זה כשנתיים, וכי הסוגיה המרכזית המעכבת את קידומה בשלב זה היא האפשרות לכלול בה מנגנון של התניית שטחי בנייה עודפים לצורך מימוש מיזמי התחדשות עירונית במגרשים אחרים. לדבריה, צוות התכנון איתר כ-95 מגרשים שבהם, מטעמים תכנוניים, לא ניתן להוסיף שטחי בנייה נוספים בהיקף הנדרש לצורך התחדשות המבנה. לצורך קידום התחדשותם של מבנים אלה, מבקשת העירייה להתנות שטחי בנייה עודפים באזורים אחרים בעיר. במהלך הדיון הציגה מהנדסת העיר תשריט, והראתה שבחלק מאותם אזורים כבר חלה תוכנית מאושרת, ואילו אזורים נוספים מצויים כעת בשלבים שונים של הליכי תכנון מפורט.

3. עוד הבהירה סגנית ראש העיר כי בשונה מהאמור במתווה הקיים, הכוונה היא לאפשר קביעת מגרשים מסוימים שבהם יותנו שטחי בנייה עודפים בביצוע מיזמי התחדשות במגרשים הטעונים התחדשות, וכי ה"הצמדה" וההתניה בין מגרש טעון התחדשות מסוים לבין המגרש שבו יתווספו שטחי הבנייה בפועל, ייקבעו בשלב הוצאת היתר הבנייה. כן הובהר כי היתר כאמור יהיה כפוף

להליך פרסום להתנגדויות, בדומה להליך הקבוע בסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), וכי לוועדה המקומית יוקנה שיקול דעת מלא באשר לאישור הבקשה.

4. עו"ד הררי דורון, יועמ"ש הוועדה המקומית, הוסיפה כי לראשון לציון קיימת תוכנית כוללת המגדירה את הראיה התכנונית הכוללת. התוכנית המקודמת מהווה תוכנית מפורטת לצורך התחדשות בניינית, מכוחה ניתן להוציא היתרים, בכפוף להליכים הקבועים בה. עוד ציינה, ביחס לזכויות העודפות, כי אין מדובר במנגנון איחוד וחלוקה אלא מנגנון תמרוץ וולנטרי (כפי שנעשה בתוכניות בותמ"ל שאישרו תוספת זכויות בכפוף למימוש מהיר). על כן, לא נדרש לייצר הצמדה קונקרטית בין מגרשים. היקף הזכויות המקסימלי במתחמים המתומרצים מוגדר באופן ברור בתוכנית. אשר למתחמים שטרם תוכננו מבוקש לחילופין לקבוע הוראה כי ככל שייקבעו בהם זכויות עודפות במסגרת התכנון המפורט, הן ינוצלו לטובת המגרשים טעוני התחדשות בתוכנית זו באותו מנגנון מוצע.

5. מר בן ארויה, מהלשכה המשפטית במנהל התכנון ועד לאחרונה היועץ המשפטי לוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז מרכז, הבהיר כי האופן שבו מבקשת עיריית ראשון לציון ליישם את המנגנון חורג מהמתווה הקיים שסוכם בכמה היבטים:

(א) במקרה נשוא הדיון, הקביעה כי מדובר בשטחי בנייה עודפים אינה נעשית במסגרת תוכנית כוללת, שנועדה לשקף ראייה תכנונית כוללת, אלא בהחלטה שתתקבל במסגרת תוכנית מפורטת זו או במסגרת תוכניות מפורטות עתידיות. עוד ציין כי ביחס לאזורים שבהם קיימת תוכנית מפורטת עדכנית ורחבת היקף מאושרת, קיימת נקודת מוצא תכנונית שניתן להישען עליה; ואולם, ביחס לאזורים שטרם תוכננו או שתוכננו בתוכנית מפורטת נקודתיות, מתעוררת השאלה כיצד ניתן לקבוע, מראש ובאופן מושכל, כי אכן מדובר בשטחי בנייה עודפים, שכן ייתכן והמדיניות התכנונית השתנתה לאורך הזמן שחלף ומשכך עולה השאלה האם בהכרח כל תוספת זכויות היא בהכרח שטחי בניה עודפים.

(ב) בהתאם למתווה הקיים, ההתניה בין מימוש מיזם התחדשות במגרש מסוים לבין תוספת שטחי בנייה במגרש אחר הייתה אמורה להיקבע במפורש בתוכנית. הוראה זו נועדה, בין היתר, לאפשר למתנגדים פוטנציאליים, ובפרט לבעלי מגרשים גובלים, להשמיע טענותיהם הן כנגד עצם ההתניה והן כנגד הצורך בהוספת שטחי בנייה, מתוך ההכרה כי הוספת שטחי בנייה עודפים מהווה, בהכרח, אילוץ תכנוני הפוגע במידת מה בתכנון המיטבי של הקרקע. על רקע זה, מתעוררת השאלה האם קביעת זכויות עודפות במגרשים מסויימים בתוכנית, ללא הצמדה קונקרטית בינם לבין המגרשים הנדרשים לעבור הליכים של התחדשות עירונית, מספיקה כדי לראות בכך תוכנית מפורטת המאפשרת הוצאת היתרים מכוחה, ללא צורך בתוכנית נוספת.

6. גב' אפרת ברנד, היועצת המשפטית של מינהל התכנון, הוסיפה כי מן המידע שהועבר עולה כי בחלק מן האזורים שיועדו בתוכנית המקודמת על ידי העירייה לתוספת שטחי בנייה 'עודפים' חלה תמ"א 70 (תוכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב). בהתאם לכך, יש לשוב ולבחון את ההכרעה התכנונית בשאלה מהו "שטח בנייה עודף" בהתייחס למדיניות התכנון העדכנית ובכלל זה הוראותיה של התמ"א, אשר קובעת היקפים מינימליים של שטחי בנייה באזורים שבהם היא חלה. עוד ציינה כי יש לבחון את יחס ההמרה הראוי בין שטחי הבנייה

העודפים המתווספים במגרשים לבין היקף ההשלמה הנדרש לצורך הבטחת הכדאיות הכלכלית במגרשים הטעונים התחדשות, וכן את העיתוי המתאים לקביעת יחס המרה זה.

7. מר גורי נדלר, סמנכ"ל תכנון ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המלווה את הליכי קידום התוכנית, ציין כי נערכה בחינה תכנונית באשר לאפשרות לממש את מיזמי ההתחדשות בדרך של מתחמי פינוי ובינוי, וככל שנמצא כי מימוש כזה אפשרי אותם מגרשים הוצאו מן המנגנון המוצע. לדבריו, המגרשים שלגביהם מבוקש ליישם את מנגנון ההתניה האמור נבחנו תכנונית ונמצאו מתאימים להתחדשות מגרשית בלבד. עם זאת, מגבלות תכנוניות אינן מאפשרות את הוספת שטחי הבנייה הנדרשים במסגרת המגרש עצמו.

סיכום:

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), גב' כרמית יוליס, סיכמה את הדיון כדלקמן:

8. ככלל, התניית שטחי בנייה בביצוע תועלת ציבורית, ובמיוחד כאשר מדובר בתועלת הנוגעת למגרש אחר מזה שבו מוקנים שטחי הבנייה, מעוררת קשיים. זאת, מאחר שניצול הזכויות בקרקע מותנה בביצוע מטלה המכוונת לטובת מגרש אחר, כאשר לא מתקיימת זיקה תכנונית בין השניים.

9. כפי שצוין, סוגיה זו נדונה בהרחבה במספר הזדמנויות, ונקבעו כללים ליישום התניות מסוג זה. האפשרות להתנות שטחי בנייה כאמור לטובת קידום התחדשות עירונית באזורים הנעדרים כדאיות כלכלית אושרה בסיכום דיון שיצא תחת ידינו כבר בשנת 2019,¹ וזאת לאור החשיבות הציבורית ומאחר שאין מדובר במטלה המונחת לפתחה של רשות ציבורית. אישור זה הותנה בכך ששטחי הבנייה שיוקנו יהיו זכויות עודפות, ביחס להיקף השטחים שהיה מוסד התכנון מאשר אלמלא הצורך בהתניה כאמור, ובכך ניתן המענה לטענה בדבר פגיעה בבעל הזכויות בקרקע, שכן את הזכויות שניתן לאשר בקרקע שבבעלותו ללא קשר לתועלת הציבורית, הוא יוכל לממש ללא התניה במימוש התועלת הציבורית כאמור. מאוחר יותר, האפשרות לעודד הליכי התחדשות באמצעות תוספת שטחי בניה במגרש אחר אומצה גם על ידי המחוקק, כשקבע סמכות לוועדה מקומית לאשר "תכנית לעמידות מבנים מפני רעידת אדמה במסלול הריסה והוספת שטחי בנייה במגרש אחר"². כמו כן, גם האפשרות להוסיף שטחי בנייה "עודפים" כמענה להיבט הקנייני הוכרה על ידי המחוקק בסעיף 2א62 לעניין דיור בר השגה.

10. בעקבות הישיבה ולאחר בחינת בקשת עיריית ראשון לציון, סוכם כי ניתן יהיה לקבוע בתוכנית התניה של קבלת שטחי בנייה במגרשים מסוימים בביצוע מיזמי התחדשות עירונית במגרשים אחרים באותה עיר, שבהם לא ניתן, מטעמים תכנוניים, להוסיף שטחי בנייה במגרש עצמו. הדרך לעשות זאת היא באמצעות קביעת מגרשים מסוימים בהם יינתנו זכויות עודפות מותנות כאמור כאשר "ההצמדה" בין מגרש בו ניתנו זכויות עודפות לבין המגרש הטעון התחדשות עירונית תעשה בשלב ההיתר. כל זאת, בכפוף למתווה הבא:

¹ ראו גם סיכום הדיון מיום 18 בינואר 2021 בנושא "תמריצים לביצוע עבודות שימור במבנים" שהרחיב את המתווה האמור גם לשם תמרוץ ביצוע ומימון עבודות שימור במבנים.

² סעיף 70 לחוק התכנון והבניה. כמו כן ראו סמכות לוועדה המקומית לאשר "תכנית לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה במסלול חיזוק והוספת שטחי בנייה במגרש אחר" לפי סעיף 70 לחוק התכנון והבניה.

(א) שטחי הבנייה המותנים בביצוע ההתחדשות העירונית יהיו שטחי בנייה עודפים ביחס

לתכנון המקובל באותם מגרשים – התוכנית תקבע כי ההתניה של זכויות הבנייה בביצוע התחדשות עירונית תחול אך ורק ביחס לשטחי בנייה עודפים. לבעל המגרש תישמר האפשרות, בשלב הגשת הבקשה להיתר, לממש את שטחי הבנייה שאינם עודפים במגרש תוך ויתור על שטחי הבנייה העודפים ובלא שיוחל עליו חיוב בביצוע ההתחדשות בגינם.

הקביעה כי מדובר בשטחי בנייה עודפים תיעשה על יסוד בחינה תכנונית עדכנית, ואין די בכך שבשטח חלה תוכנית מאושרת כדי לקבוע כי כל תוספת זכויות היא בהכרח 'עודפת'. אין הכרח כי סוגיה זו תיבחן במסגרת תוכנית כוללת דווקא, וניתן לבחנה באמצעות תוכנית מפורטת שראוי שתהיה רחבת היקף. בהקשר זה יצוין כי סעיף 2א62(א)(1) לחוק מכיר באפשרות לקבוע בתוכנית מפורטת שטחי בנייה מוגדלים מעבר להיקף שהיה נקבע אלמלא תועלת ציבורית מסוימת, זאת אף בלא צורך בלהתבסס על תוכנית כוללת דווקא. גם חוות דעת קודמות שיצאו תחת ידינו הכירו באפשרות קביעה מעין זו.³

בהקשר זה יובהר כי מקום שבו חלה על השטח תמ"א 70, על הבחינה התכנונית ליתן ביטוי להוראותיה, לרבות לשטחי הבנייה המזעריים הקבועים בה, וכן למגמות הפיתוח העומדות בתכליתה. מובן כי במצבים אלה, שטחי בניה 'עודפים', נדרש שיהיו מעבר לשטחי הבנייה המזעריים שמתחייבים מכוחה של התמ"א.

(ב) קביעת היקף מרבי של שטחי בנייה לכל מגרש בנפרד – התוכנית תקבע, ביחס לכל מגרש

שבו מוצע לקבוע שטחי בנייה עודפים מותנים, את ההיקף המרבי של שטחי הבנייה המותנים שניתן יהיה לאשר בו. זאת, באופן שיאפשר לבעלי הזכויות במגרש וכן לבעלי הזכויות במגרשים הגובלים לו, לעמוד מראש על היקף שטחי הבנייה המרביים שהתוכנית מאפשרת להיתר במגרש, ולהעלות את טענותיהם בעניין זה במסגרת הליכי ההתנגדות לתוכנית.

(ג) קביעת יחס המרה לשטחי הבנייה המותנים – התוכנית תקבע כי היקף שטחי הבנייה

העודפים שיתווספו למגרש יעמוד ביחס סביר לעלויות ביצוע העבודות במגרש הטעון התחדשות וזאת על מנת שמיזם ההתחדשות יהפוך מלא כדאי לכדאי מבחינה כלכלית, בדומה לעיקרון המעוגן בסעיפים 70 ו-70א לחוק. זאת, בהתאם לכללים שנקבעו לעניין כדאיות כלכלית של מיזם התחדשות עירונית בתקן 21.1 של מועצת שמאי המקרקעין, בשינויים המחויבים. יחס ההמרה הקונקרטי ייקבע בשלב הדיון בבקשה להיתר בנייה, על יסוד חוות דעת כלכלית אשר תבחן מהו היקף שטחי הבנייה המותנים הנדרש לשם הבטחת הכדאיות הכלכלית של מיזם ההתחדשות העירונית במגרש הטעון התחדשות. בכל מקרה, היקף שטחי הבנייה העודפים לא יעלה על ההיקף המרבי שנקבע בתוכנית.

(ד) פרסום וזכות התנגדות בשלבי הרישוי – מבלי לגרוע מהאמור בסעיף (ב) לעיל, התוכנית

תקבע כי תנאי למתן היתר למימוש שטחי הבנייה העודפים -המותנים יהיה פרסום הבקשה להיתר בצירוף השמאות שנערכה ומתן אפשרות להגשת התנגדויות לגביהן. כן ייקבע כי לוועדה המקומית יהיה מסור שיקול דעת מלא לסרב לבקשה להיתר לשטחים העודפים. זאת, מן הטעם שרק בשלב זה יתברר באיזה מגרש קונקרטי מבוקש לממש את שטחי הבנייה

³ חוות דעת בנושא "קביעת שטחי בנייה בתוכנית המותנים בכינונה של קרן תחזוקה לבניין רב קומות למגורים", מיום 7 ביולי 2022; חוות הדעת זמינה באתר משרד המשפטים: <https://www.gov.il/he/pages/opinion-17-7-22>

המותנים, מהו היקפם המדויק, ומהן ההשלכות התכנוניות הנובעות מכך, ועל כן יש לאפשר לנוגעים בדבר להביא את טענותיהם בעניין.

11. נוכח העובדה שמדובר במתווה חדש ומעודכן, מבקשת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), מהוועדה המחוזית לתכנון והבניה – מחוז מרכז, לשוב ולעדכן בדבר יישום המתווה בהוראות התוכנית.

בברכה,



כרמית יוליס,

המשנה ליועצת המשפטית
לממשלה (משפט אזרחי)

רשם: תום פישר, אשכול נדל"ן (תכנון ומקרקעין), ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים

כ"ו טבת תשע"ט

03 ינואר 2019

אל :

מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי);
גב' כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);
גב' נועה עמירב פטאל, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);
גב' אסתי ורהפטיג-בס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);
מר בני ארביב, לשכה משפטית, מנהל התכנון;
גב' עינת גנון, סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית;
מר גורי נדלר, מנהל אגף בכיר תכנון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית;
גב' חנה גבאי, יועצת משפטית-הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית;
מר ניצן בן אוריה, יועמ"ש הועדה המחוזית מרכז;
מר הלל קירשנבום, סטודנט, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);

הנדון: סיכום ישיבה מיום 22.10.2018

בנושא מתחמים קולטים לזכויות התחדשות עירונית

רקע

הדיון עסק באפשרות לקבוע מגרשים קולטים לזכויות בניה מכוח תכנית להתחדשות עירונית, בעקבות פנייתו של עיריית נס ציונה.

דיון

1. מר בן ארויה הציג את בקשתה של עיריית נס ציונה. על פי המוצע, במסגרת תכנית כוללת יקבעו חלק מהמגרשים בשולי העיר כמגרשים קולטים, אשר ניתן יהיה לאשר בהן תוספת זכויות המותנות בביצוע התחדשות עירונית במרכז העיר. הצורך עלה על מנת לייצר כדאיות כלכלית עבור פרויקטים של התחדשות עירונית אשר מיצו את קיבולת הזכויות האפשרית מבחינה תכנונית. לטענת העירייה, מנגנונים דומים שאפשרו להוסיף זכויות כנגד ביצוע מטלות ציבוריות עוגנו בעבר בתכנית השימור של תל אביב וכן בתכנית הכוללת של תל אביב.

2. מר קמיניץ ציין כי ההצעה מעלה סוגיה עקרונית רחבה יותר, לגבי האפשרות להתנות זכויות בביצוע מטלות בעלות אופי ציבורי. ההתנגדות העיקרית למתן זכויות מותנות קיימת כאשר

מדובר בזכויות "עודפות". שהרי, ככל שניתן מבחינה תכנונית לאשר במגרש הקולט זכויות בנייה נוספות, אין הצדקה להתנות אותן בביצוע מטלה ציבורית כלשהי. קושי נוסף בהצעה הוא שיצירת חיבור בין שני מגרשים שאינם באותו מתחם (למשל במגרש לפינוי בינוי, והמגרש הקולט בשולי העיר) במסגרת תכנית כוללת עלול לפתוח את הפתח לאישור תכנית איחוד וחלוקה הכוללת את שני המגרשים, בטענה כי קיים קשר תכנוני ביניהם, המשמעות תהיה הכללות באותן טבלאות איחוד וחלוקה. הדבר יביא לפגיעה בבעל הזכויות במגרש הקולט ונוגד את הרציונליים של תכניות איחוד וחלוקה.

3. מר ארביב ציין כי בכל הנוגע לשאלה התכנונית, לעמדת מינהל תכנון אין מניעה לקבוע בתכנית תוספת זכויות המותנות במימוש יעדים ציבוריים (שאינם מוטלים לפתחה של הרשות), בהנחה שהתכנון יכול להכיל את סך תוספת הזכויות ותוך שנקודת ההתייחסות לסימון של הזכויות כעודפות תיעשה ביחס לתכנית כוללת. בתכנית המפורטת שתקבע את הזכויות העודפות, יכללו כלל המגרשים, לרבות המגרשים הקולטים, וכך יתאפשר לכלל בעלי הקרקע להתנגד לתכנית.

4. הגב' גנון ציינה כי לעמדת הרשות להתחדשות עירונית, בעת קביעת מגרשים קולטים כאמור, יש לאפשר גמישות שתאפשר למספר מגרשים שונים לקבל את הזכויות הנוספות במועדים שונים בכפוף להבטחת ביצוע תהליכי ההתחדשות העירונית. הגמישות חשובה בכל הנוגע למימוש הפרוייקט להתחדשות עירונית.

בנוסף, על הועדה המחוזית לבחון, במסגרת שיקול דעתה התכנוני כי טרם מתן האפשרות לתוספת זכויות במגרשים הקולטים מוצו זכויות בניה במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית.

5. גב' יוליס ציינה כי המטרות לשמן ניתן להשתמש במנגנון המוצע צריכות להיות מצומצמות, כדי שמחד לא יכללו מטלות שמוטלות על כתפי הרשות המקומית מכח חוק ובפרט על מנת שלא תוטלנה על יזם מטלות בלתי סבירות בהיבט הציבורי. בהקשר זה סוכם כי בשלב ראשון יתאפשר שימוש במנגנון לצרכים של התחדשות עירונית, ודיוור ציבורי כמו גם דיוור בהישג יד (בהשכרה)

6. לאור האמור, הוצע כי יהיה ניתן לקבוע סל זכויות מוגבל התואם את הצרכים הפרוגרמטיים של העיר, שיוכל להתחלק בין המגרשים המתאימים בשיטת "כל הקודם זוכה"- בכפוף לביצוע מטלות בעלות אופי ציבורי כפי שהוגדרו. מובן כי הזכויות המותנות יינתנו בנוסף לזכויות הקיימות ממילא במגרש, ולא יהיה ראוי להתנות את כלל הזכויות במגרש בביצוע מטלה ציבורית. כמו כן הובהר כי הסדר תכנוני כמוצא ראוי רק כאשר מדובר בצרכים שאינם מוטלים לפתחה של הרשות, אשר יש בהם תועלת לטובת הכלל.

7. בהיבטים הקניינים, הבהיר מר קמיניץ כי מימוש הזכויות המותנות צריך להיעשות על בסיס הסכמה בין בעלי המגרשים- לכן מדובר למעשה בתכנית איחוד וחלוקה בהסכמה. ככל שיש רצון לאפשר איחוד וחלוקה בין מגרשים מסוג זה שלא בהסכמה, יש לערוך בחינה מעמיקה של הסוגיה ונדרש לבצע תיקון חקיקה מתאים. במסגרת בחינה כאמור, יש לבחון האם כלל הזכויות במצב היוצא יתחלקו בין בעלי המגרשים באופן יחסי למצבם הנכנס, או שמא יש לחלק באופן נפרד את הזכויות המותנות, כגון חלוקה שווה שלהן בין בעל המגרש הקולט,

לבעל המגרש המבצע את המטלה הציבורית. לצורך קביעה מה תהיה חלוקה הוגנת, ניתן לבחון מה נקודות האיזון הקיימות בשוק בעסקאות מרצון מסוג זה.

סיכום

1. ניתן להתנות מתן זכויות עודפות בביצוע התחדשות עירונית לרבות תמ"א 38 או דיור ציבורי (מבלי לגרוע מהוראות החוק לעניין זכויות עודפות המיועדות לדיור בהישג יד), ואלו בלבד. זאת, בכפוף לבחינה תכנונית כמקובל, אשר תבחן בין היתר כי מוצתה אפשרות הציפוף במתחמי ההתחדשות העירונית.
2. הקביעה כי מדובר בזכויות עודפות, תהיה בהתבסס על תכנית כוללת. לא יראו במגרשים כמגרשים בעלי קשר תכנוני ולא תתאפשר הכנסתם לתכנית איחוד וחלוקה אחת אם אין הסכמה של כלל בעלי הזכויות הרלוונטיים.
3. יש לבחון, בהתייחסות עם השמאי הממשלתי הראשי, האם ובאיזה אופן ראוי לאשר תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמה בין המתחם הקולט למתחם בו מבוצעת המטלה הציבורית, ולפעול לקידום תיקון חקיקה בהתאם. עד אז ניתן יהיה לממש זכויות עודפות כאמור רק על בסיס הסכמה בין בעלי המגרשים.

רשם: הלל קירשנבום, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

