

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

תיק ערר: תא/1088/0723
גוש: 6110 חלקות: 4373-2413,444
כתובת הבניה: מנחם בגין 146,148, תל אביב

הרכב הוועדה:

עו"ד מיכל דגני הברשטס, יו"ר הוועדה
גב' מרים ארז, אדריכלית ומתכננת ערים
גב' טלי דותן, נציגת מתכנן המחוז

העוררים:

נחמה רונן ואח' -
ע"י ב"כ עו"ד אלי וילציק

- נגד -

המשיבים:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה - תל אביב-יפו
- ע"י ב"כ עו"ד הגר גנין ואח' - השירות המשפטי
2. קבוצת עזריאלי בע"מ -
- ע"י ב"כ עו"ד חגית בבלי
3. אהוד כרמלי מהנדס העיר
4. גדעון אורן חברת נגה - ניהול מערכת החשמל
5. דניאל סמדר
6. סונול ישראל בע"מ -
- ע"י ב"כ עו"ד אמיר כספרי
7. שלמי באשי א. גלרשטיין בע"מ -
- ע"י ב"כ עו"ד גלרשטיין
8. רן אלון

מועדי הישיבות:

יום חמישי, כ"ו בתמוז תשפ"ד, ה- 01/08/24
יום חמישי, כ"ו בניסן תשפ"ה, ה- 24/04/25

החלטה

הערר שבפנינו הובא לדיון חוזר בפני וועדת הערר, לבקשת הוועדה המקומית, בהתאם להחלטה שהתקבלה ביום 8.12.2024. ביום 6.4.2025 קיימנו דיון בבקשה לעיון חוזר. ביום 13.11.2025 קיימנו סיור במקום. לאחר ששמענו את טענות הצדדים בבקשה לעיון חוזר ולאחר שביקרנו במקום, להלן החלטתנו בבקשה לעיון חוזר.

רקע

1. הוועדה המקומית הגישה בקשה לעיון חוזר בעניין החלטת וועדת הערר מיום 8.12.2024 (להלן "ההחלטה" או "החלטת ועדת הערר"). החלטה זו עניינה באישור תכנית תא/3253 – עזריאלי טאון (להלן: "התכנית").
2. החלטת וועדת הערר קיבלה חלקית את הערר, בנוגע לטענה שעלתה ביחס למגרש 444 בתכנית. וועדת הערר קיבלה את טענת העוררים לפיה ביטול דרך ציבורית ויצירת זיקת הנאה למעבר כלי רכב, תוך גזירת רח"ק מתחום החלקה, מהווה בפועל החלפת יעוד ציבורי אחד (דרך) ביעוד ציבורי אחר (שטח פתוח בזיקת הנאה למעבר הציבור).
3. וועדת הערר קבעה, כי שינוי זה לא מאפשר להפוך את השטח הציבורי לשטח סחיר, אלא מותירו ביעוד ציבורי. משכך, אין להכלילו בחישוב שטחי הרח"ק.
4. כפועל יוצא של החלטה זו, נדרשה הוועדה המקומית לתקן את התכנית כך שיופחת ממנה שטח בהיקף של 1,019 מ"ר לצורך חישוב הרח"ק. כן נדרשה התאמה של טבלאות האיזון והחלוקה כך ששטח הדרך ייכלל ככל שטח ציבורי מתחת לקו ולא יוקצו בגינו שטחים סחירים.
5. המשמעות לחישוב זכויות הבניה היא הפחתה של כ-13,000 מ"ר זכויות בנייה מהתכנית.
6. הוועדה המקומית ביקשה מועדת הערר לעיין מחדש בהחלטתה, מאחר ולטענתה, מטרתה העיקרית של הוועדה המקומית במהלך התכנוני הייתה לבטל את הדרך שאין לה תכלית תכנונית ויחד עם זאת, לייצר גמישות תכנונית על ידי קביעת זיקת ההנאה.
7. הוועדה המקומית סבורה כי קיימת חשיבות עירונית ציבורית למימוש התכנית תוך מימוש מלוא זכויות הבניה מאחר ומדובר בתכנון ראוי ומאוזן באזור מרכז העסקים הראשי של המטרופולין בגוש דן המאופיין בבניה בעצימות גבוהה.
8. ביום 8.12.2024 ניתנה החלטת ועדת הערר המקבלת את הבקשה לדיון נוסף.
9. ביום 6.4.2025 קיימנו דיון בנוכחות הצדדים.

10. ביום 28.4.2025 התקבלה החלטת ביניים אשר הורתה לוועדה המקומית להשלים טיעון במספר סוגיות:

1. מה דינה של קרקע שהופקעה לצרכי ציבור (דרך) כאשר יעודה משתנה חזרה ליעוד סחיר?

2. לאור שתי החלופות הקיימות בהוראות סעיף 6.1. ו' לתקנון התכנית, האם עומדת הוועדה המקומית על עמדתה כפי שנטענה בדיון ולפיה קיימת חלופה שלישית, אשר לא תאפשר כלל גישת כלי רכב (מעל או מתחת לקרקע) לכיכר העירונית בתא שטח 800 אל תא שטח 100.

3. הוועדה המקומית תבהיר מה פירוש המונח 'פורטל' המפורט בסעיף 6.1 ו'.

4. תוגש חוות הדעת התחבורתית, עליה התבסס טיעון הוועדה המקומית בדיון ולפיו הדרך הרוחבית הקיימת במגרש 100 כפי שנקבעה בתכנית תא/2774, הזרוע הצפונית של המע"ר דופן איילון, אינה נדרשת עוד כדרך ציבורית ויש לבטלה.

11. ביום 24.6.2025 הוגשה השלמת הטיעון.

ביום 13.11.2025 קיימנו ביקור בשטח.

12. לאחר שהוגשו לנו כל הנתונים הנדרשים, להלן הכרעתנו בבקשה לעיון חוזר בהחלטתנו.

נימוקי הוועדה המקומית

13. בבקשתה לדיון חוזר (עיון חוזר), הציגה הוועדה המקומית מספר נימוקים מרכזיים אשר בגינם התבקשה ועדת הערר לשנות את החלטתה.

14. הוועדה המקומית טענה כי החלטת ועדת הערר מביאה להפחתה של כ-13,000 מ"ר מזכויות הבנייה לתעסוקה ומסחר בפרויקט. לגישה, תוצאה זו פוגעת במרכז העסקים הראשי של מטרופולין תל אביב, אזור שבו התכנון מחייב, ראוי ומאוזן לאשר בנייה בעצימות גבוהה.

15. הוועדה הדגישה כי התכנית שאושרה על ידה מציעה פיתוח מרחב ציבורי איכותי מאוד בלב העיר. מדובר ביצירת מרחב פתוח, רציף וללא גדרות, הכולל שבילי הולכי רגל ואופניים.

16. לאור קביעת ועדת הערר כי המהלך של ביטול הדרך הציבורית היה "מלאכותי", עמדה הוועדה המקומית על כך שאין לדרך הרוחבית הקיימת תכלית אמיתית מבחינה

תכנונית. על כן, הוועדה המקומית הציעה לתקן את התכנית כדי להסיר את האלמנטים המלאכותיים, באמצעות:

- ביטול זיקת ההנאה למעבר כלי רכב על פני הקרקע (למעט רכבי חירום), והשארת המעבר להולכי רגל בלבד.

- הקצאת 1,609 מ"ר של שטחים בנויים בפרויקט שיירשמו על שם העירייה וישמשו כשטחי ציבור ולא כשטחים סחירים, כדי לפצות על ביטול הדרך ולאזן את הזכויות.

17. בהתאם, הציעה הוועדה המקומית כי יאומצו הקביעות לפיהן תובטל זיקת ההנאה בתוואי הדרך למעבר כלי רכב ויבוטל הסימון למעבר תת קרקעי לציבור. בהתאם יבוטלו סעיפים 3.6 (ב' ו-ג') לתקנון. ברגע שזיקת ההנאה מבוטלת והשטח אינו מוגדר כמעבר תת קרקעי ציבורי, הוא הופך לשטח סחיר שניתן לגזור ממנו זכויות בנייה (רח"ק).

18. הוועדה המקומית השוותה את המעבר המתוכנן למגרש פרטי רגיל, שבו הבעלים (עזריאלי) יכולים להחליט על הצבת מחסומים והסדרי כניסה. המעבר לא יהיה פתוח לציבור הרחב כפי שדרך ציבורית פתוחה. אדם פרטי שלא מכיר את המעבר לא ימצא אותו ולא יעשה בו שימוש כדרך.

19. הוועדה המקומית הסתמכה על פסיקות בית המשפט העליון וטענה שלוועדת ערר, כמוסד תכנון, יש את הסמכות הטבועה לשוב, לעיין ולשנות את החלטתה שלה. נטען כי עקרון סופיות הדיון נסוג כאשר יש הצדקה של "הגשמת האינטרס הציבורי" ותכנון נכון, ושעל הוועדה לתקן את התכנית אם הדבר משרת היטב את טובת הכלל.

20. הוועדה טענה שאם ההחלטה תישאר על כנה, המשמעות תהיה צורך בקידום תכנית חדשה לחלוטין כדי לנצל את הזכויות הראויות במגרש. תהליך כזה של תכנון מחדש יהווה "בזבוז משווע של משאבי ציבור וזמן יקר", רק כדי להגיע בסופו של דבר לאותה תוצאה תכנונית בדיוק, ולכן יעיל יותר לתקן את התכנית הקיימת במסגרת העיון החוזר.

21. בתגובה לטענות בדבר הצורך בדרכי רוחב, ציינה הוועדה המקומית כי הנחות המוצא התחברותיות השתנו לכיוון של צמצום שימוש ברכב פרטי ושינוי הראייה התכנונית במרחב, באופן שייתר את הצורך בדרך שבוטלה.

22. לאחר הדיון החוזר שהתקיים ולפי החלטת ועדת הערר, הגישה הוועדה המקומית השלמת טיעון מטעמה וכך טענה:

23. לגבי השאלה הראשונה, ככל שקרקע אכן הופקעה ליעוד ציבורי (בענייננו אין כך הדבר), שונה יעודה ליעוד סחיר במסגרת תכנית מאושרת, יש להשיבה למופקע. אז יש לפעול בהתאם למסגרת הנורמטיבית שנקבעה בסעיפים 195-196 לחוק התכנון והבנייה.

24. במקרה דנן, חלקה 444 בגוש 6110 לא הופקעה מעולם ולא פורסמו בעניינה סעיפים 5, 7 או 19 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור ו/או פרסומי הפקעה, סעיפים 189-190 לחוק). על כן ממילא אין תחולה לסעיפים 195 ו-196 לחוק.

25. הוועדה המקומית הסבירה כי הדרך הקיימת נקבעה כדרך רוחב במסגרת תכנית מתאר 2774. על חלק ממנה היה בנוי מבנה ששימש בפועל לשירותי בריאות ואולם דרך זו לא הופקעה והעירייה לא נרשמה כבעלים מכוח תכנית 2774.

26. במסגרת תא/3250 אשר אושרה למתן תוקף ביום 25.8.2009 ושינתה את תכנית 2774 צומצם יעוד הדרך כן נקבעה הוראה בסעיף 16.3 בדבר רישום בעלות העירייה במפלס פני הקרקע בלבד.

27. מהאמור עולה, כי תכנית 3250 שאושרה בסמכות הוועדה המחוזית כבר כללה טבלת איחוד והקצאה שלקחה בחשבון את השטחים שנקבעו ליעוד ציבורי ולהפקעה בתכנית 2774 שקדמה לה. משכך, על יעוד לדרך בתכנית הנוכחית לא חלים סעיפים 195-196, מאחר ונרשם על שם הוועדה המקומי בהליך איחוד וחלוקה ולא בהליך הפקעה לפי פקודת ההפקעות.

28. במענה לשאלה בעניין החלופה התכנונית השלישית, במהלך הדיון החוזר והאפשרות התכנונית התיאורטית שתימנע גישה מוחלטת של כלי רכב לכיכר העירונית בתא שטח 800 ואל תא השטח 100, הבהירה הוועדה המקומית, כי תא שטח 100 כולל חניון פרטי סחיר תת קרקעי.

29. נספח התנועה המנחה לתכנית מציג שתי כניסות אליו, ממזרח וממערב. הוועדה המקומית אינה רואה הצדקה לכך שבשלב אישור התכנית תתקבע מניעת גישה ממערב, שעה שמדובר בשטח פרטי ובחניון פרטי שהסדרת התנועה אליו מחייבת גמישות, בוודאי בשלב אישור התכנית.

30. דרך הגישה לחניון במגרש הפרטי אינה צריכה להוות דרך מעבר ציבורית וגם כעת כמעט שאינה משמשת ככזו. לראיית הוועדה המקומית, אין מקום לקבוע בשלב אישור התכנית את שאלת הכניסות והיציאות מהחניון ובכך למנוע גמישות בניהול התנועה אליו וממנו. ניתוב וניהול תנועת כלי רכב ביציאה ובכניסה לחניונים פרטיים במגרשים

פרטיים מרכזיים הגובלים במספר רחובות באמצעות נקודות גישה ויציאה שונות למגרש הוא מהלך תכנוני מקובל יעיל ושימושי.

31. לגבי שאלת וועדת הערר לעניין מהות ה'פורטל' השיבה הוועדה המקומית, כי בנספח התנועה לתכנית דן הופיעה חלופה נוספת באמצעות פורטל (מעבר) תת קרקעי מתחת לכיכר העירונית בחלק המערבי של המגרש. אולם לאחר בחינה מפורטת החלופה הזו נפסלה בשל חוסר ישימות הנדסית תנועתית.

32. לגבי חוות הדעת התחבורתית, הוועדה המקומית ויזם התכנית ערכו בדיקות וספירות תנועה, המבססות את הראייה התכנונית כי דרך הרוחב שנקבעה בתכנית 2774 אינה נדרשת עוד כדרך ציבורית וכי מבחינה תכנונית ראוי ואפשרי לבטלה כפי שהובהר בדיון החוזר.

33. חוות דעת זו מבוססת על מעמד הרכב הפרטי בלב המע"ר בראייה תכנונית תחבורתית, כאשר המטרה היא לצמצם משיכה ותנועה של רכב פרטי. משכך המענה התחבורתי הנדרש בכבישים פחות מכפי שהיה בעבר, במיוחד באזור אשר מרובה בתשתיות תחבורה חליפיות.

34. דרכי הרוחב שנקבעו לפני 20 שנה בתכנית תא/2774 מייצרים כניסות ויציאות של תנועת כלי רכב עוברת אשר בתפיסה עכשוויות פוגעות באופן משמעותי בהליכתיות ברחוב בגין, ברציפות שבילי האופניים ובנטיעות העצים. ביטולה של הדרך מאפשר פיתוח של כיכר עירונית רציפה ואיכותית.

35. עוד השיבה הוועדה לגבי הגישה הנדרשת, מגרש 100 כולל בתחומו חניון פרטי בתת הקרקע. הוא נדרש להבטיח את המשך הכניסה והיציאה המיטבית אליו. הגישה העיקרית תהיה מדרך השירות המזרחית כאשר דרך השירות המערבית כפי שפעלה עד עתה בוטלה וייעוד שונה לכיכר עירונית וכל שנותר הוא דרך גישה בתחום הכיכר העירונית אל החניון וממנו. במסגרת ספירת הרכב עבור אגף התנועה, נספרו רכבים אשר עשו שימוש במעבר כלי הרכב (הדרך) אולם לא השתמשו בחניון, אלא נסעו בין שתי דרכי השירות, המערבית והמזרחית. בין השעות שבע ושמונה, התקבלו סך הכל 695 כלי רכב שביצעו את הנסיעה האמורה כאשר המקסימום השעתי שנמדד היה 81 כלי רכב.

36. ספירה מקבילה על ידי חברה אחרת, בוצעה על ידי קבוצת עזריאלי במהלך 3 ימים בתאריכים דומים, במספר שעות מעט שונה. התוצאה של סך כלי הרכב שביצעו את התנועה בדיון שתי דרכי השירות, המזרחית והמערבית דומה ועמדה על 757 כלי רכב.

הספירה שנערכה על ידי קבוצת עזריאלי כללה גם ספירה של כלי רכב שנכנסו לחניונים. מספרם של כלי רכב אלו עומד על 2,119 כלי רכב. נמצא כי רק כ-26% מהרכבים (כמה עשרות בודדות בשעת שיא) משתמשים בה כדרך מעבר, בעוד ש-74% מהרכבים פשוט נכנסים לחניונים. לעמדת הוועדה המקומית מדובר במספרים זניחים של כלי רכב העושים שימוש במעבר התת קרקעי ביחס לתנועה במע"ר.

37. בספירה זו עולה כי כמות כלי הרכב אינה משמעותית וביטול אפשרות לתנועה עוברת מדרך הגישה המערבית לדרך השירות המזרחית, תפגע בציבור זניח מבחינה מספרית של משתמשים. יתרה מזאת, לעמדת הוועדה המקומית, התועלת לציבור הכללי מפיתוח המרחב הציבורי (הכיכר העירונית) גוברת באופן מובהק על הצורך הזניח לשמר את הדרך לטובת ציבור קטן של משתמשים, ולכן ביטולה הוא החלטה מבוססת ונכונה.

טענות העוררים

38. העוררים טענו להעדר הצדקה לדיון חוזר. לטענתם, דיון חוזר נועד למקרים בהם נפלה טעות בהחלטה, אך במקרה זה הוועדה המקומית למעשה מסכימה כי החלטת ועדת הערר הייתה מוצדקת ומבקשת להציע "רעיון חדש", דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הכללים לדיון חוזר.

39. הצעת שינויים חדשים (כמו ביטול הדרך וזיקת ההנאה) שלא עמדו לדיון קודם לכן מהווה "הרחבת חזית" אסורה, ואם הוועדה מעוניינת בתכנון חדש עליה להגיש תכנית חדשה. כמו כן, צוין כי היזמית (קבוצת עזריאלי) כלל לא ביקשה דיון חוזר.

40. העוררים טענו כי הבקשה הוגשה באיחור, לאחר שחלף המועד להגשת עתירה מנהלית. יתרה מכך, נטען כי הליך של דיון חוזר נועד למקרים בהם נטען שוועדת הערר שגתה, ואילו במקרה זה הוועדה המקומית למעשה מסכימה עם החלטת ועדת הערר, אך מבקשת להציע תכנון חדש כדי "לעקוף" אותה.

41. לטענת העוררים, ההצעה לבטל את הדרך "על הנייר" היא פיקציה מוחלטת ("ישראלבולף"). הדרך קיימת פיזית, כוללת שני נתיבים לכל כיוון, מדרכות, תמרורי, ומשמשת למעבר כלי רכב. העוררים טענו כי גם אם ימחקו מהתכנית את המילים "דרך" או "זיקת הנאה לציבור", המציאות בשטח לא תשתנה – הדרך תמשיך לשמש למעבר כלי רכב וגם ככניסה לחניונים של המשיבה 2. לגישתם, זהו פתרון מלאכותי לחלוטין ומשחק מילים שנועד למטרה אחת בלבד: לאפשר לעירייה "לנפח" את זכויות הבנייה ולקבל שטחים בגין הדרך.

42. עוד טענו העוררים להיעדר צורך פרוגרמטי בשטחי הציבור והעדר "חשיבות ציבורית". לעמדת העוררים, המרחב הציבורי הפתוח לא קטן בעקבות החלטת ועדת הערר, ואין כל הצדקה או צורך פרוגרמטי אמיתי לקבלת השטחים המבונים הציבוריים ("חומים") שהעירייה דורשת כעת כפיצוי על ביטול הדרך. לטענת העוררים, כל מטרת הבקשה היא לספק את רצונה של מחלקת הנכסים העירונית להגדיל את נכסי העירייה יש מאין.

43. העוררים טענו כי התנהלות הוועדה המקומית מעידה על רצונה לפרוץ את תקרת זכויות הבנייה המותרת במע"ר (מרכז עסקים ראשי) לפי תכנית המתאר, וזאת בדרכים מלאכותיות ועל חשבון הסביבה, במקום לפעול בדרך המלך של עדכון תכנית המתאר.

44. העוררים טענו כי אם ועדת הערר תקבל את הרעיון החדש ותורה על פרסומו להתנגדויות (לפי סעיף 106ב), תיפגע זכות הטיעון של העוררים, שכן הערכאה שאמורה לדון בהתנגדויות (ועדת הערר) כבר הביעה את עמדתה החיובית כלפי ההצעה. בנוסף, הוא דרש שאם הבקשה תתקבל, ייפסקו לטובת העוררים הוצאות משפט גבוהות, שכן הם נגררו להליך ברגע האחרון ולאחר שכבר הוציאו כספים רבים על הכנת עתירה מנהלית לבית המשפט נגד ההחלטה המקורית.

טענות המשיבה 2

45. לטענתה, ועדת הערר הייתה יכולה לקבוע מראש שתי חלופות בהחלטתה, אחת למצב של ביטול זיקת ההנאה ואחת למצב שבו היא נותרת.

46. המשיבה 2 הבהירה כי עזריאלי משכה את בקשת רשות הערעור שהגישה לוועדה המחוזית לא בגלל שהסכימה עם החלטת ועדת הערר, אלא כי העדיפה להתקדם עם אישור התכנית ולא לעכב אותה. לשיטתה, ההחלטה המקורית בעניין זיקת ההנאה (והשפעתה על חישוב הרח"ק) לא הייתה נכונה מבחינה משפטית.

47. המשיבה 2 הדגישה כי המצב המוצע יהפוך את השטח לפרטי לחלוטין בבעלות עזריאלי, כך שהיא תוכל להחליט למי תתאפשר כניסה, היכן יוצבו מחסומים ומתי המעבר ייסגר.

48. המשיבה 2 השוותה את המעבר המתוכנן לכניסה לחניון בבית פרטי או למרכז עזריאלי הקיים, שבו השטח בבעלות פרטית והחברה מנהלת את שעות הפתיחה והסגירה של השערים לפי שיקול דעתה.

49. הוועדה המקומית ציינה כי בעקבות תכנית אחרת (2533), כמות החניות במגרש תפחת ממילא.

50. לטענתה הצורך בדרכי הרוחב משתנה, כיוון שדרך השירות המקורית לאורך המע"ר עוברת שינויים וקייטועים. המשיבה 2 הצהירה במפורש כי עזריאלי מתנגדת לביטול הגישה למערב החניונים. לדבריה, החברה כבר ויתרה על רמפה אחת לבקשת העירייה, אך היא עומדת על כך שיישמרו דרכי הגישה המופיעות בנספח התנועה.

דיון והכרעה

51. ראשית, נזכיר את מהותה של התכנית דן.

52. מטרתה של התכנית דן תוספת זכויות בנייה עד לרח"ק המירבי המותר בתכנית המתאר תא/5000 להקמת מגדל תעסוקה. התכנית קובעת איחוד וחלוקה בהסכמה לצורך הגדלת המרחב המשותף במתחם עזריאלי צפון (תא שטח 400) על ידי איחודו עם מגרש גזית הצפוני (תא שטח 100) והפיכתם למגרש אחד בשטח של 13,276 מ"ר.

53. הדרך הרוחבית הקיימת, דן, מסומנת בתחילתה כזיקת הנאה למעבר רכב ובהמשכה כדרך לביטול.

54. בשטח שבמפלס הקרקע, המהווה קירוי של הדרך (המבוטלת), כוללת התכנית פיתוח מרחב ציבורי, שטחים פתוחים, נגישים וללא גדרות, המאפשרים מעבר בין חלקיו השונים של המע"ר. מובטחים שטחים בלתי מבונים נרחבים, מרחב המאפשר פעילות עירונית, שבילי אופניים וזיקות הנאה לטובת כלל הציבור בכל שעות היממה.

55. מתחת למפלס הקרקע, מתאפשר מעבר כלי רכב בין דרך השירות המזרחית לדרך השירות המערבית וכן, כניסות לחניונים.

56. על פי טבלת האיזון והחלוקה לתכנית דן, הדרך הרוחבית בשטח של 1,019 מ"ר, נכללת במצב הנכנס כדרך הרשומה על שם עיריית תל אביב ('מתחת הקו'), ובמצב יוצא, נכלל שטחה במגרש הסחיר בתא שטח 100 ומוקצות בעבורה זכויות סחירות לעיריית תל אביב.

57. לפי הערה 6 לטבלה המופיעה במצב יוצא בהתייחס לשטח זה: "הקצאה זו מיועדת לשימוש תעסוקה".


58. עוד בהוראות התכנית, פרק העוסק בשטחים המסומנים בזיקת הנאה לגביהם נקבע בין היתר:

6.3	זיקת הנאה
	<p>א. זיקת הנאה למעבר רגלי בשטח התוכנית: 1. כל השטחים הלא מבונים בתחום התוכנית במפלס הפיתוח, כולל הרצועה בדופן הצפונית של המגרש, יהיו פתוחים למעבר ושהיית הולכי רגל ללא גידור וללא בניה ותירשם בהם זיקת הנאה למעבר רגלי ושהייה לטובת כלל הציבור בכל שעות היממה ובכל ימות השנה.</p>

7. השטח המסומן לזיקת הנאה למעבר ושהיית הולכי רגל יפותח כשטח פתוח לטובת הציבור עם פיתוח גנני ויובטחו בו התנאים הפיזיים לנטיעות עצים עתירי צל.
8. שימושים במרחב המסומן לזיקת הנאה יקבעו בתכנית העיצוב ויהיו פתוחים לציבור כל ימות השנה וכל שעות היום, עשרים וארבע שעות ביממה ושבעה ימים בשבוע.

59. לעניין המעבר התת קרקעי בזיקת הנאה קובעת התכנית את ההוראות הבאות:

תכ
מונה

<p>ב. סימון מהתשריט : זיקת הנאה למעבר ברכב סימון מהתשריט : מנהרה/מעבר תחתי השטח המסומן בתשריט בסימון זיקת הנאה למעבר ברכב והשטח המסומן בתשריט בסימון מנהרה/מעבר תחתי, ישמשו כמעבר ציבורי לכלי רכב ותירשם בהם זיקת הנאה לציבור למעבר כלי רכב, הולכי רגל, ומעבר תשתיות תת קרקעיות. שטחים אלו אשר מחברים בין דרך השרות המערבית לבין דרך השרות המזרחית, יהיו פתוחים לציבור בכל שעות היממה ובכל ימות השנה. תחום הסימון לרישום זיקת הנאה למעבר ציבורי יקבע סופי בתוכנית עיצוב לפי החלופה שתיבחר.</p> <p>ג. תירשם זיקת הנאה תת קרקעית במתחם למעבר ברכב עד לחניות עבור השטחים העירוניים הבנויים, התחום הסופי יקבע בתוכנית עיצוב על פי החלופה שתיבחר.</p>	
--	---

60. כפי שקבענו בהחלטתנו, במקרה דנן משמשת הדרך הקיימת למעבר כלי רכב בין דרך בגין לבין כביש השירות המזרחי הקיים, אשר זכה לשם "מנהרת עוזי חיטמן" וגם הוא, משמש את כלל באי המע"ר הצפוני. הפיכת הדרך הרחבתית ל'מעבר תת קרקעי בזיקת הנאה לטובת הציבור', אינה משנה את מהותו התפקודית, כדרך ציבורית.

61. לאחר ביקורינו במקום, נותרנו בעמדתנו כי בפועל, הדרך סלולה ומשמשת למעבר כלי רכב בין שתי דרכי השירות. הדרך עצמה מקורה ברובה, כאשר הקירוי משמש בפועל כהמשך לשטח הפרטי הפתוח למעבר הציבור, במפלס המסחרי.

62. עוד התרשמנו, כי בפועל כבר מבוצעות עבודות ליצירת הככר העירונית מכיוון דרך בגין, ולהסדרת התנועה בחזית הפונה לרחוב. לפי הסדרי התנועה, הדרך הרחבתית מאפשרת מעבר כלי רכב ממנהרת עוזי חיטמן במערב, אל דרך בגין במזרח, ולהפך.

63. הן הוועדה המקומית והן המשיבה 2 עומדות על דעתן לפיה אין להגביל גישה ומעבר של כלי רכב בדרך הרוחבית אל מנהרת עוזי חיטמן במערב ואל דרך בגין במזרח, הגם שניתן לייצר מגבלה פיזית למעבר החופשי לציבור.

64. לאור כל אלו, אנו סבורים שהדרך הרוחבית הקיימת לא בוטלה בפועל וגם לא תבוטל.

65. גם אם הדרך אינה משרתת המון רב של כלי רכב על בסיס שעת, וגם אם הצורך בדרך הצטמצם מאז אישורה בתכנית 2747, בין אם בשל שינויי התנועה לאורך דרך מנחם בגין ובין אם בשל תוספת התחבורה הציבורית באזור, עדיין מדובר בדרך ציבורית קיימת המשמשת את הציבור, בהתאם למטרתה.

66. לא מצאנו כל טעם תכנוני ענייני המצדיק את ביטול הדרך והעברתה לידיים פרטיות, בין אם על ידי הפיכתה למעבר לציבור בזיקת הנאה ובין אם על ידי העברת השליטה בה לבעלים הפרטיים ללא זכות מעבר לציבור. הביטול המבוקש אינו מהותי אלא, סמנטי בלבד. במהות, הדרך תישאר כביש סלול, דו נתיבי, למעבר כלי רכב המשמש את הציבור.

67. במילים אחרות, השינויים אותם מבקשת הוועדה המקומית להכניס להוראות התכנית, כגון ביטול זיקת ההנאה או ביטול המעבר הציבורי, לא ישנו את תפקודה ומהותה של הדרך ובלבד, יאפשרו להכלילה בחישוב השטחים לגזירת הרח"ק.

68. בהחלטתנו נשוא הבקשה לעיון חוזר דנו, לא קיבלנו את הטענה ששינוי שטח הקרקע לשטח פתוח לטובת הציבור באמצעות רישום זיקת הנאה, משנה את מהותה כדרך. גם ההצעה העומדת לפתחנו כעת לפיה יהיה שטח הדרך חלק מהמגרש הסחיר, מבלי לקבוע לגביו זיקות הנאה או מעבר לציבור, אינה משנה מהחלטתנו.

69. מדובר בקרקע ציבורית הרשומה על שם עיריית תל אביב ושייכת לציבור. הציבור עושה בה שימוש ולא מצאנו כל הצדקה תכנונית ממשית לביטול המהות הציבורית, בפרט שהיא נותרת במצבה הקיים.

70. בעניין זה, אין חשיבות לשאלה אם השטח המתקבל בתמורה לדרך (שאינה מתבטלת) במסגרת טבלאות האיחוד והחלוקה הוא שטח ציבורי או שטח סחיר. אין לכלול את הדרך בטבלאות האיזון והחלוקה, ואין לגזור ממנה רח"ק.

71. יחד עם זאת, לאחר ששמענו את טענות הוועדה המקומית אנו סבורים כי אכן ישנה אי בהירות בהחלטתנו אשר נבקש להבהיר כעת.

72. מאחר וקבענו כי הדרך היתה ונותרה דרך ציבורית מבחינה מהותית, יש להותיר את הדרך בייעודה זה גם במסגרת הוראות התכנית.

73. כלומר, יש לתקן את התכנית באופן שבו לא יסומן תוואי הדרך כמבוטלת אלא, יישאר בייעוד דרך. לגבי השטח המקרה את הדרך, ניתן לקבוע לגבי הוראות בתכנית אשר יאפשרו טיפול נופי, פיתוח מרחב ציבורי איכותי, פתוח, רציף וללא גדרות, הכולל שבילי הולכי רגל ואופניים, כפי שנעשה כבר היום בפועל ובהתאם להוראות התכנית. החזרת תוואי הדרך לייעודו הציבורי אינה משפיע על פיתוח הקירווי, הציבורי אף הוא.

74. להשלמת התמונה נוסיף הבהרה קצרה לגבי המהלך התכנוני שעניינו איחוד וחלוקה של מגרשים כשבניהם עוברת דרך. אין בהותרת סיווג הסטטוטורי של הדרך כ"דרך" כשי להקים 'חיץ' תכנוני המונע את איחוד המגרשים או מחייב את פיצול המגרש המאוחד. הרצף התכנוני של מתחם מידטאון נבחן בראייה תלת-ממדית ופונקציונלית. תכנון תת-הקרקע, המבוסס על מערכת מרתפים אחודה, חניונים משותפים ותשתיות רציפות המחוברות כולן באמצעות הדרך, כמו גם, תכנון על הקרקע, כשטח בעל אופי ציבורי פתוח, מייצר זיקה פיזית בלתי ניתנת להפרדה בין חלקי המתחם. חיבור מבני זה מבטיח כי המתחם יפעל כיחידה אורגנית אחת, ולפיכך הכללת הדרך בתוך היקו הכחול של התכנית, כתא שטח עצמאי בתוך המגרש המאוחד היא הכרח תכנוני שנועד לאפשר ניהול מיטבי של המרחב הבנוי והתפעולי, ללא תלות בסיווג הייעוד הספציפי.

75. יתרה מכך, הצדקה תכנונית משמעותית נוספת טמונה ביצירת מרחב רציף והמשכי להולכי רגל עבור המתחם כולו. הכללת הדרך במגרש התכנוני המאוחד מבטיחה כי היא לא תתפקד כאלמנט מפריד, אלא כחלק אינטגרלי מהמארג האורבני של המתחם בכללותו, המעניק עדיפות לתנועת הולכי רגל מעל הקרקע ומייצר מרחב ציבורי איכותי וסינרגטי המשתרע על מלוא שטח מתחם העסקים הראשי של מטרופולין תל אביב, הנכלל בתחום התכנית. ראיית המתחם כ'מתחם אחד' כמשמעו בתכנית המתאר תא/5000 נשענת על היכולת לתכנן את שטחי הציבור, המסחר והתנועה ברגל או ברכב, בראייה כוללת של המתחם החדש המתוכנן. משכך, יצירת המגרש המאוחד, כפי שנקבע בתכנית דנן, מבוססת היטב בנימוקים תכנוניים ראויים לאיחוד.

76. גם אם ייעוד הרצועה נותר כ'דרך', הרי שמרגע שהיא מהווה חלק מהרצף התפקודי והמהותי של המרחב הפתוח העילי והתת קרקעי במתחם, אין בה כדי לקטוע את האפשרות לאיחוד המגרשים או למנוע את ריכוז זכויות הבנייה הנגזרות מהמתחם, כישות תכנונית שלמה.

77. בעניין זה ראו ערר (י-ם) 4/04 עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (פורסם בנבו, 13.6.2004), שרית דנה, שלום זינגר דיני תכנון ובנייה | (2015) פרק א תכניות איחוד וחלוקה, שער רביעי, עמ' 1130.

78. לבסוף ולמעלה מן הצורך נוסיף גם את הדברים הבאים :

79. בפנינו תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה. בבסיס תכנית שכזו מטרה תכנונית שעיקרה לייצר לניצול מיטבי של הקרקע, בהתאם לתפיסה תכנונית מוגדרת. במסגרת התכנית, כמקובל בתכניות איחוד וחלוקה, מאוחדים כלל השטחים בתחום התכנית ולאחר מכן, מחולקים מחדש לבעלי הזכויות בהתאם לחלקם היחסי ולייעודי הקרקע החדשים. במסגרת איחוד וחלוקה אלו, מוקצים גם שטחים ציבוריים הנרשמים על שם הרשות המקומית.

80. במקרים בהם כחלק מהתכנית ניטלו זכויות במקרקעין לשם מימוש צרכי הציבור, משמשת תכנית האיחוד והחלוקה ככלי לפיצוי של אותם בעלי זכויות בתחום התכנית שנפגעו מהנטילה השלטונית, אשר נועדה כאמור, להגשים את הצרכים התכנוניים-ציבוריים שבתחומה.

81. הקצאת שטחי הציבור נעשית בהתאם למטרה התכנונית אותה נועדה התכנית להגשים. היקף השטחים נקבע לפי צורכי הציבור הנקבעים על ידי הרשות המקומית. הצורך הציבורי נקבע לאחר בבדיקה מעמיקה, הממפה את היצע שטחי הציבור הקיימים והנדרשים, הן עבור האוכלוסייה הקיימת והשימושים הקיימים והן כצפי לגידול האוכלוסייה ולשימושים החדשים (להלן "פרוגרמה לצרכי ציבור").

82. במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, מוקצים שטחים לצרכי ציבור בהתאם לצרכים העולים מהפרוגרמה, ולדרישה בתכנית תא/5000.

83. כאשר בתכנית מוקצות זכויות לצרכי ציבור בהתאם לצרכים הפרוגרמטיים, בפרט, בהיקף נרחב מזה שהיה בידי הרשות המקומית קודם לאישור התכנית, אין מקום להקצות לרשות שטחים נוספים בשל "ביטול שטח דרך", אשר לא גרמה לגריעה במאזן השטחים הציבוריים.

84. כך נכתב בספר משה רז-כהן "איחוד וחלוקה", פרק 45 עמ' 553-555

"הקצאת שטח לרשות שלא לצרכי ציבור

45.1 כללי

בתכנית איחוד וחלוקה אפשר להפריש קרקעות לצורכי ציבור כהליך חלופי להליך ההפקעה. הרשות הציבורית עשויה להיכנס להליך האיחוד והחלוקה עם קרקע ביעוד ציבורי או ללא כל זכויות. בעקבות אישור התכנית, ללא קשר לבעלותה בקרקע במצב הנכנס, היא זוכה להקצאת שטחי ציבור. מאליה עולה השאלה אם בתכנית איחוד וחלוקה הרשות זכאית גם להקצאת קרקע שלא לצורכי ציבור. האם רשאית הרשות להפריש לעצמה שטחים ליעוד שאיננו ציבורי? האם רשאית הרשות, שהיא הבעלים של קרקעות ביעוד ציבורי במצב הקודם לתכנית האיחוד והחלוקה, לזכות בשטחים ביעוד סחיר באופן שהקרקע הציבורית תשתתף בהקצאת הזכויות ש"מעל לקו", על פי השווי היחסי על פי הוראת סעיף 122 לחוק התכנון והבניה?

אף שתי השאלות הללו דומות יש לעמוד על ההבחנה ביניהן. השאלה הראשונה מתייחסת לכך שבמצב החדש הרשות נוטלת לעצמה שטחי קרקע שאינם מיועדים לצורכי ציבור. זאת בלי שהרשות תרמה להליך קרקע משלה. שאלה זו פשוטה יחסית, התשובה לה שלילית ולא קיימת מחלוקת סביבה. השאלה השנייה היא אם הרשות רשאית להשתתף באיזון ובהקצאת הזכויות, על פי עקרון השוויון היחסי, וזאת על בסיס תרומת קרקע ביעוד ציבורי להליך. האם כשם שכל בעל זכויות פרטי במצב הקודם זוכה להקצאה "מעל לקו" על פי עקרונות ההקצאה שבסעיף 122 לחוק, יכולה גם הרשות, כבעלים של חלקות ביעוד ציבורי במצב הקודם, לזכות בהקצאת זכויות במגרשים ביעוד סחיר? התשובה לשאלה אחרונה זו שנויה במחלוקת. נדון תחילה בשאלה הראשונה ובהמשך הדברים נבחן גם את השאלה השנייה.

45.2 נטילת קרקע על ידי הרשות שלא לצורכי ציבור

הפסיקה שהתירה הפרשה לצורכי ציבור בהליך של איחוד וחלוקה התבססה על הוראת סעיף 26(א) לחוק התכנון והבניה ועל הוראת סעיף 4(1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964. אם לשם נטילת קרקע לצורכי ציבור בידי הרשות הברירה לבחור בין שתי דרכים המעוגנות בחוק התכנון והבניה, הרי שנטילה בהליך איחוד וחלוקה היא דרך לגיטימית לשם העברת קרקע לצורכי ציבור לידי הרשות. אפשר להניח כי נטילה בהליך של איחוד וחלוקה אינה כפופה לדיני ההפקעות הכלליים. כפועל יוצא, אפשר להניח שהרשימה הסגורה של צורכי הציבור, שאף לשמם רשאית הרשות להפקיע, המפורטים בהוראת סעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה, לא חלה על נטילה מכוח תכנית איחוד וחלוקה. כלום רשאית אפוא הרשות ליטול קרקע לצרכים שאינם מפורטים בהוראת סעיף 188(ב) לחוק? האם רשאית הרשות ליטול לידיה קרקע ביעוד סחיר בתכנית לאיחוד וחלוקה?

אף שנראה כי נטילה לצורכי ציבור בתכנית לאיחוד וחלוקה אינה כפופה לדינים החלים על הפקעות, דומה כי אין להתיר לרשות ליטול קרקע שאינה מיועדת לצורכי ציבור. אין להתיר לה ליטול קרקע המיועדת למגורים, למסחר, לתעשייה או לכל יעוד אחר שאינו ציבורי על פי מהותו.

ההיגיון הפנימי של נטילה בהליך של איחוד וחלוקה בלי שהרשות תורמת קרקע משלה להליך, הוא שאותם צורכי ציבור נדרשים לכל אותם ייעודי קרקע פרטיים. השובר שלצד ההשבחה לטובת בעלי הקרקע הפרטיים הוא, שעל כל בעל קרקע להפריש שטח המיועד לשרת את צורכי הציבור הנדרשים לשם מימוש התכנית. אי אפשר יהיה להכשיר קרקע חקלאית לבנייה למגורים ולהשבחה, אם לא תופרשנה קרקעות לדרכים, לשטחים פתוחים ולמבני ציבור. הפרשות אלה, נובעות במישרין ממטרתה של התכנית, ולא באו אלא לשרת את מטרתה של התכנית, שבדרך כלל מביאה להשבחה ניכרת של הקרקעות שבתחומה.

חוק התכנון והבניה לא מסמיך את הרשות ליטול לעצמה קרקע שלא לצורכי ציבור.

85. הספר מפנה לדברים שנקבע בעת"מ (מינהליים ת"א) 1725/03 מבני עופרים בע"מ נ' המועצה המקומית גבעת שמואל (2.9.2004):

"משלא הכניס המחוקק בדלת הראשית כל הוראה שמכוחה רשאית רשות מקומית לרכוש מקרקעין שאינם לייעוד ציבורי – אין לאפשר הכנסתה בדלת האחורית. ובמילים אחרות: אין בחוק התכנון והבניה, המסדיר עניינה של תוכנית בנייה עיר, כל דרך חוקית להקניית מקרקעין שייעודם אינו ציבורי, כך שכל הוראה כזו, בתכנית, שאין לה עיגון בחוק – לא יכולה לעמוד בתוקפה, ודינה להתבטל.

על פי ההוראה עסקינן יועבר השטח המסחרי לבעלות המועצה המקומית ללא תמורה כספית, כשהתמורה בגין ההקנייה הנ"ל באה לידי ביטוי בזכויות בניה ובאישורה של התוכנית הבסיסית. מאחר שאין בחוק התכנון והבניה כל הוראה המסמיכה איזו מהמשיבות לקבוע בתב"ע הוראה שלפיה יוקנו למועצה המקומית מקרקעין שייעודם מסחרי, כאמור - דין ההוראה להתבטל.

86. יפים לעניין זה גם הדברים שנקבעו ב- עת"מ (מרכז) 30440-12-17 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה - מחוז מרכז (פורסם בנבו, 2018) (להלן "עניין רעננה")

19. הוראות איחוד וחלוקה מאפשרות חלוקה שוויונית של הנזק וההשבחה בין בעלי מקרקעין בתחומי התכנית. כך, במקרים בהן ניטלו זכויות במקרקעין לשם

מימוש צרכי ציבור (כגון – שימוש לבתי ספר, גני ילדים, שטחי גינון פתוחים לציבור וכיו"ב), נערכת טבלת הקצאה ואיזון על ידי שמאי מקרקעין שהתמנה על ידי מוסד התכנון הרלבנטי (גורם זה ידוע בכינויו - "שמאי התכנית"). טבלת ההקצאה והאיזון (ובמקרים של חלוקה בהסכמה – טבלת הקצאה בלבד) משמשת כלי לפיצוי של אותם בעלי זכויות שנפגעו מנטילה שלטונית אשר נועדה להגשים את הצרכים התכנוניים-ציבוריים שבתחום התכנית. וכך עלו הדברים בע"א 4595/06 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נצרת עילית נ' סבן, פסקה 85 (פורסם בנבו, 17.07.2011) (להלן – עניין סבן):

... עמדה על הדברים השופטת (כתוארה דאז) מ' נאור בע"מ 7336/10 לוקר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה, פסקה 11 (פורסם בנבו, 13.11.2012):

"הערעור המונח לפנינו נסב על שאלת ייעודן של חלקות 26 ו-28 ערב התכנית החדשה: במידה וחלקות אלה היו מיועדות לדרכים ערב התכנית החדשה, הרי שבתכנון המוצע לא נעשה כל שינוי בשטחן של החלקות או בייעודן. במקרה שכזה, חלקות 26 ו-28 נותרו כשהיו חלקות המיועדות לצרכי ציבור, ובצדק הן לא נכללו "מעל הקו" בטבלת האיזון וההקצאה."

נקודת מוצא זו עולה בקנה אחד גם עם המובא בספרות המקצועית, באשר לתוכניות שכוללות הוראות איחוד וחלוקה. הטעם לכך הוא סמכויותיה של הרשות להפריש לזכותה שטחים לצרכי ציבור במסגרת הליך תכנוני של איחוד וחלוקה. כך, בספרו של רז כהן הובאו הדברים הבאים:

"השטחים המיועדים לצרכי ציבור אינם משתתפים בטבלת האיזון. יש להתעלם מהם בקביעת השווי היחסי ערב התכנית; ולהתעלם מהם בקביעת השווי היחסי בעקבות אישור התכנית. הרשות יכולה להפריש שטחים בהיקף רב יותר משהיו לה; יכולה היא להפריש שטחים לצרכי ציבור אפילו לא היו לה כלל שטחים שכאלה ערב התכנית ויכולה היא אף לצמצם את שטחי הציבור הנדרשים. בכל המקרים שטחים אלה לא נלקחים כלל בחשבון במסגרת טבלאות האיזון." [רז כהן, בעמ' 312]

87. במסגרת התכנית דן הוקצו שטחי ציבור בהתאם לנדרש לפי הפרוגרמה לצרכי ציבור, בהתאם לנוסחת החישוב הקבועה בתכנית תא/5000. כך גם, הוקצו שטחי ציבור נוספים כתועלת ציבורית בגין הגדלת הרח"ק לרח"ק המירבי בהתאם לתכנית תא/5000 והדברים פורטו לעומק בהחלטתנו. בסך הכל, שטחי הציבור בתכנית גדלו משמעותית

בהשוואה למצב הקודם, גם בהינתן "ביטול" הדרך וניתן מענה פרוגרמטי מלא, להנחת דעתה של הוועדה המקומית.

88. הדרישה לקבל שטחי ציבור נוספים בגין "ביטול הדרך" על ידי הקצאה "מעל לקו", פירושה קבלת שטחי ציבור שהם מעבר לנדרש לפי הפרוגרמה, כפיצוי הרשות המקומית על "אובדן" השטח. מאחר ובמאזן הכולל השטח הציבורי גדל ולא קטן על מה ולמה יש לפצות את הרשות המקומית?

89. בין אם מדובר בתכנית איחוד וחלוקה בהסכמה ובין אם תכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמה, בכל מקרה, שטחי הציבור המופרשים ונרשמים על שם הרשות המקומית יוקצו בהתאם לצרכים התכנוניים כפי שנקבעו בפרוגרמה לצרכי ציבור במטרה להגשים את המטרות והצרכים התכנוניים הציבוריים שבתכנית.

90. תקן 15 אליו מפנה הוועדה המקומית, קובע כיצד יש לערוך את תכנית איחוד וחלוקה על מנת להבטיח שמירה על שוויון הזכויות במצב הנכנס ובמצב היוצא. הוראות התקן מאפשרות לרשות המקומית לקבל שטחים סחירים מקום בו שטחי הציבור במצב היוצא קטנים משטחי הציבור במצב הנכנס. זאת, מתוך המחשבה שהפחתת שטחי הציבור מצדיקה החזרת תמורה הולמת לציבור, ושמירה על האיזון.

91. אולם, כאשר שטחי הציבור המוקצים בתכנית מספקים את מלוא המענה הנדרש לפי הפרוגרמה לצרכי ציבור ובמענה למטרות התכנית, ובמאזן, שטחי הציבור במצב החדש גדלו בהשוואה למצב הקודם, הרשות אינה זכאית להקצאה נוספת בעבור "ביטול ייעוד של דרך ציבורית".

92. הכלל הוא ברור- הקצאת זכויות לרשות המקומית, כלומר, נטילה ציבורית של מקרקעין לצרכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, נעשית כמענה לצורך תכנוני הנובע מהתכנית והיא צריכה להיות מעוגנת בפרוגרמה לצרכי ציבור. אין מקום להקצאה נוספת של שטחים לטובת הרשות המקומית, שאינם נובעים מצורך תכנוני.

93. בהיבט נוסף של הסוגיה, ראוי להתייחס לכך שהליך האיחוד והחלוקה דגן מתבצע "בהסכמה" ולכן, לכאורה, אין הוא מחייב "איזון". הטבלה אינה חייבת להיות "מאוזנת" בדומה למקרים של חלוקה שלא בהסכמה והצדדים יכולים להסכים גם על כך שבעל זכויות אחד "ירוויח" יותר מבעל זכויות אחר בתחום התכנית. כלומר, בהסכמת הבעלים מופרשים השטחים הנדרשים לצרכי ציבור לפי הפרוגרמה ובמענה לצרכים הציבוריים של התכנית, וכפיצוי בעבור נטילת שטחים אלו מוקצות לבעלים בתחום התכנית זכויות סחירות.

94. העובדה שמדובר בתכנית איחוד וחלוקה "בהסכמה" אינה מאפשר לרשות המקומית, לדרוש שטחי ציבור או שטחים סחירים, מעבר לנדרש לפי הפרוגרמה הציבורית, ועל חשבון בעלי הזכויות במקרקעין. כפי שנקבע בעניין רעננה המצוטט לעיל:

"המלומדים זנה וזינגר מבססים את שלילת זכותה של הרשות המקומית לקבל הקצאה בתכנית איחוד וחלוקה על תפקידה ועל סמכויותיה של הרשות המקומית במסגרת תכנית איחוד וחלוקה:

"אולם ניתן בהקשר זה להציע הבחנה נוספת, בין קרקעות בבעלות המדינה לבין קרקעות בבעלות הרשות המקומית. הבחנה זו מבוססת על תפקידן השונה והסמכויות השונות המוקנות למדינה ולרשות המקומית במסגרת תכנית לאיחוד וחלוקה. בעוד שלרשות המקומית מוקצות ברגיל קרקעות לצרכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, הקצאה המהווה פעמים רבות הבריא התיכון של התכנית ובוודאי חלק מהותי ממנה, המדינה אינה יכולה במשטר הקיים כיום, לקבל קרקעות לצרכי ציבור במסגרת זו." [דנה וזינגר בעמ' 1161]

24. הינה-כי-כן, הבסיס לאבחנה בין מעמדה של רשות מקומית לבין מעמדה של המדינה או של בעל זכויות "פרטי", נשען על שני אדנים:

הראשון – שטח ציבורי שמצוי בבעלות הרשות המקומית במצב הנכנס לתכנית איחוד וחלוקה אינו מהווה מקור ישיר לזכויות בנייה חדשות שיינתנו מכוח התכנית. לכן אין הצדקה להקנות בגינו זכויות בנייה לרשות המקומית, על חשבון מאגר הזכויות הקולקטיבי שייצרה התכנית.

השני – מעמדה הפונקציונלי של הרשות המקומית במסגרת תכנית איחוד וחלוקה כמי שמוקצות לה קרקעות לצרכי ציבור, שולל מתן הטבה נוספת לרשות המקומית בדמות הקצאת מגרשים לבנייה בגין שטחי ציבור שמצויים בבעלותה. כך, בידי הרשות המקומית הכוח התכנוני והמשפטי להשפיע על היקף שטחי הציבור בתכנית איחוד וחלוקה. הקצאה נוספת של זכויות בגין שטחי ציבור שהיו בידיה מלכתחילה אינה מתיישבת עם כוחות אלה."

95. מאחר וכוחה של הוועדה המקומית, מאפשר לה להקצות זכויות לטובת הציבור, על חשבון מאגר הזכויות הקולקטיבי שייצרה התכנית ועל חשבון בעלי הזכויות בתחום התכנית, אין מקום שהוועדה המקומית תקצה לעצמה שטחים נוספים, סחירים או אחרים, מעבר לנדרש מבחינה פרוגרמטית, ללא הצדקה תכנונית, בפרט, כאשר מאזן שטחי הציבור הכולל גדל.

96. בהיבט זה, נזכיר כי בתכנית האיחוד והחלוקה מאפיינים אשר מקורם בדיני ההפקעות. מדובר בנטילה שלטונית של מקרקעין, תוך פיצוי הפרט בעבור הנטילה. בהיבט זה, הטלת חובה על הפרט לפצות את הרשות (בפרט כאשר במאזן, נוספו שטחים לטובת הרשות ולא נגרעו) וסוגיית ה"הסכמה" לפיצוי זה מלכתחילה, מעלה אי נוחות. נפנה בעניין זה לדברים שנאמרו ב ע"א 5964-03 עיזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח-תקה, פ"ד ס(4) 437 ורוח הדברים יפה גם לענייננו:

"תמציתה של סמכות ההפקעה היא היכולת של הרשות המינהלית לכפות על הבעלים להעביר את רכושו לידי הרשות. הכפייה היא היפוכה של ההסכמה. אכן, הנושא הנדון איננו עצם ההפקעה אלא הפיצויים המגיעים לאדם שזכויותיו נלקחו ממנו. הואיל ותחילתו של מעשה ההפקעה הוא באונס, קשה לראות כיצד סופו – קרי תשלום הפיצויים – הוא בהסכמה."

97. ה"הסכמה" הניתנת בהקשר זה, להקצאה בייתר של שטח לטובת הרשות, על חשבון זכויות השייכות לבעלי הקרקע, ולא כמענה לצורך תכנוני ציבורי העומד בסיס מטרות התכנית, מייצרת עננה כבדה של חוסר איזון.

לסיכום

98. לאחר שחזרנו ועיינו בהחלטתנו מצאנו כי אכן נפלה בה אי בהירות הראויה להבהרה, בכל הנוגע לייעוד הדרך. לא די בקביעתנו כי אין לגזור משטח הדרך רח"ק ואין להכלילה בטבלאות האיזון כפי שקבענו. יש לתקן את הוראות התכנית, להשאיר את הדרך הקיימת בייעודה, ולא לבטלה.

ההחלטה ניתנה בתאריך: י"א אייר תשפ"ו ; 28 אפריל 2026

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

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

(***)

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