

בעניין

1. חברת מועצת העיר תל אביב יפו, שולה קשת ת.ז. 055960421
2. חברת מועצת העיר תל אביב יפו, מוריה שלומות ת.ז. 023915260  
שתיהן ע"י ב"כ עו"ד שרון קרני-כהן  
מעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)  
רח' עמק רפאים 43 ת.ד. 8376, ירושלים 9108301  
טל': 02-5669655, 050-8450730, פקס: 02-5660551  
דוא"ל: sharon@bimkom.org

### העוררות

- נ ג ד -

1. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב  
אבן גבירול 69 תל אביב יפו  
טל. 03-5218666
2. רשות מקרקעי ישראל  
דרך בגין 125 תל אביב  
טל. 03-9533333
3. אביוד נכסים בע"מ  
כצנלסון 4, אזור  
טל. 076-8080206, פקס: 076-8080333  
דוא"ל: [motia@avi-cranes.co.il](mailto:motia@avi-cranes.co.il)
4. אלעד ישראל מגורים החדשה נכסים בע"מ  
הסדנאות 4 הרצליה פיתוח  
טל. 09-8638790, פקס: 09-7734903  
דוא"ל: [hanni@eladisrael.com](mailto:hanni@eladisrael.com)
5. פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניה בע"מ  
ירושלים 30, אזור  
טל. 0305564575, פקס: 03-5509328  
דוא"ל: [tiqvaz@fri-cha.coil](mailto:tiqvaz@fri-cha.coil)
6. מהנדס העיר תל אביב, אהוד כרמלי  
עיריית תל אביב יפו, מינהל הנדסה  
אבן גבירול 69 תל אביב יפו  
טל. 03-5218666

### המשיבות

**כתב ערר**

בהתאם לסעיף 112(א)1 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "החוק") מוגש על ידי העוררות 1-2 כאחד, ערר על החלטת מליאת המשיבה 1 (להלן: גם "הוועדה המקומית" או "הוועדה") מיום 28.2.22 להותיר את החלטת ועדת המשנה של המשיבה 1 מיום 29.12.29 על כנה, ובכך לקבל חלקית את ההתנגדויות לתכנית מס' 507-0552752 "תא/מק/4822 שכונת הארגזים - צפון" (להלן "התכנית" או "תכנית הארגזים צפון") ולאחר התיקונים הנדרשים - לאשר את התכנית למתן תוקף.

ההחלטה מיום 28.2.22 נמסרה לעוררת 1 בדוא"ל ביום 21.3.22.

\*\*\* העתק פרוטוקול והחלטת הוועדה המקומית מיום 28.2.22 (הומצאה כאמור ביום 21.3.22) רצ"ב **נספח 1**.

- כל פסקי הדין המוזכרים בערר זה פורסמו באתר נבו.
- במקרים בהם נכתב בלשון זכר בשל מגבלות השפה, הכוונה היא לתושבות ותושבים כאחד.
- על מנת שלא להכביד, צורפו כנספחים לערר רק עמודים רלוונטים. ככל שתדרוש הוועדה יוגשו נוסחים מלאים.

## **מבוא**

1. התכנית נשוא הערר מבקשת להגדיל את זכויות הבנייה בצפון שכונת הארגזים בתל אביב פי שלושה ויותר ביחס למצב המאושר, וליצור שכונה צפופה ומנוכרת לסביבתה לאחר פינוי של כ-241 משפחות מביתן, כאשר **רק עבור 25 משפחות מתוכן ישנה ודאות גבוהה לקבלת דיוור חלופי**.
2. התכנית היא חוליה נוספת בשרשרת ההתנהלות הקלוקלת בכל הנוגע להסדרת מצבם וזכויותיהם של תושבי שכונת הארגזים. שני מתווי הפינוי לשכונה, האחד משנות התשעים והשני מהשנים האחרונות, בעייתיים ומותירים תושבים רבים ללא מענה. נגד התושבים קיימים צוי פינוי, והם נאלצו להגיע להסכמות על התמורה לפינוי בתיים במסגרת המתווים כאשר צוי הפינוי מרחפים כחרב מעל לראשם. בערר זה נעמוד על פרטי מתווי הפיצויים כנושא מהותי עליו מושתתת למעשה התכנית, ובפרט היקפי זכויות הבניה שנקבעו בה.
3. העוררות פועלות בתפקיד ציבורי ביחס לתכנית, ובהתאמה, יעלו בערר טענות בעלות אופי ציבורי. העוררות יטענו כי התכנית אושרה בחריגה מסמכות, ללא הצגת מידע כנדרש בפני חברי הוועדה המקומית, ללא תשתית עובדתית לרבות תחשיב כלכלי ללא הקצאה נדרשת של שטחי ציבור, תוך הגדלת שטחי מסוף תחבורה ללא הבדיקות הנדרשות, ומבלי לספק את תמהיל הדיוור ההכרחי. מרבית התושבים, שקיימו את השכונה, חיו בה בתנאים מבישים ויצרו בה קהילה במשך שנים ארוכות, לא ייהנו מהתכנית, אף שפינויים מבתיים הוא הבסיס למימושה.

## **רקע עובדתי**

### **הצדדים**

4. העוררות הן חברות מועצת העיר תל אביב יפו וחברות הוועדה המקומית. במסגרת תפקידן ניסו העוררות ובעיקר העוררת 1 לתקן את ההליך התכנוני ולשפר את התכנית לטובת תושבות ותושבי השכונה ובהתאם לאינטרס הציבורי והעירוני הרחב. לאחר שניסיונות אלה לא צלחו, מוגש ערר זה.
5. המשיבה 1 (להלן גם "הוועדה המקומית") היא הוועדה המקומית שאישרה את התכנית, ומגישת התכנית יחד עם יתר המשיבות (סע' 1.8.1 לתקנון התכנית).
6. המשיבה 2 (להלן גם "רמ"י") היא בין מגישות התכנית ובעלת עניין בקרקע.
7. המשיבות 3-5 הן מגישות התכנית יחד עם המשיבה 1, יזמיות התכנית ובעלות עניין בקרקע.
8. המשיב 6 הגיש התנגדות לתכנית, והתנגדותו נתקבלה. בשל כך (בין היתר) הוגש ערר.

## התכנית

9. תכנית הארגונים צפון היא תכנית מפורטת בשטח של כ-126 דונם בשכונת הארגונים בדרום-מזרח תל אביב. מטרת התכנית היא "התחדשות עירונית של המרחב הצפוני בשכונת הארגונים בהתאם לתכנית המתאר העירונית תא/5000, זאת על ידי פינוי הבניה הבלתי מוסדרת במרחב כיום, הריסתם [כך במקור] והקמתה של שכונת מגורים חדשה שתהווה חלק משכונות דופן הפארק...". (סעי' 2.1 לתקנון). התכנית קובעת, בין היתר, זכויות בניה להקמת 1,800 יחידות דיור, ובנוסף, עד 70 יחידות דיור מיוחד להשכרה ו-300 יחידות דיור מוגן, שטחי מסחר ותעסוקה ושטחים ציבוריים (סעי' 2.2(3) לתקנון).

\*\*\* תכנית שכונת הארגונים צפון (תקנון ותשריט) רצ"ב נספח 2.

10. שטח התכנית אינו בתחום הכרזה להתחדשות עירונית, אך הוא מצוי, כאמור, במתחם להתחדשות עירונית לפי התכנית הכוללת החלה תא/5000. נתייחס בהרחבה לענין זה בהמשך.

## ההליך התכנוני

11. ההליך התכנוני לתכנית התקיים כשבמקביל מתמודדים התושבים עם איום הפינויים.

12. המשיבה 1 החליטה על הפקדת התכנית בתנאים ביום 13.01.21 (להלן: "החלטת ההפקדה").

\*\*\* העתק דיון להפקדה והחלטת ההפקדה רצ"ב נספח 3.

13. על החלטה זו הגישה העוררת 1 בקשה לדיון חוזר לפי סעיף 18(ז) לחוק. הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה התקיים ביום 15.2.21, ובו הוחלט שוב על הפקדת התכנית.

\*\*\* בקשה לדיון חוזר בהחלטת ההפקדה מיום 20.1.21 רצ"ב נספח 3א.

\*\*\* פרוטוקול הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה מיום 15.2.21 רצ"ב נספח 3ב.

14. העוררות התבקשו על ידי תושבים ותושבות בשכונה לסייע להם בהתנגדות לתכנית וכך עשו. בהמשך לכך הבהירה יועמ"ש הוועדה המקומית במכתב מיום 09.08.21, כי בהיותן של העוררות חברות הוועדה המקומית שאין להן עניין אישי בתכנית, הן אינן יכולות להגיש התנגדות לה. בהתאם להנחיה זו ויתרו העוררות על הגשת התנגדותן, והיא הוגשה על ידי מספר משפחות תושבים, שהגישו קודם לכן בקשה להצטרף אליה כמפורט בסעיף 8 למכתב היועמ"ש: משפחות גליציאן, זהבי, והבה, ביטון, אברהם, שרעבי וסולימן (להלן: "התנגדות התושבים").

\*\*\* העתק הנחיית היועמ"ש בענין הגשת התנגדות על ידי חברות ועדה מקומית רצ"ב נספח 4.

\*\*\* העתק התנגדות התושבים רצ"ב נספח 5. הנספחים הרלוונטים צורפו בנפרד.

15. ביום 29.12.21 דנה ועדת המשנה של הוועדה המקומית בהתנגדויות לתכנית, דחתה את מרביתן והחליטה לאשר את התכנית בכפוף לתיקונים. רוב טענות התנגדות התושבים נדחו, והתקבלו חלקית טענותיהם לענין דיור בר השגה ודירות קטנות.

\*\*\* העתק החלטה בהתנגדות התושבים (להלן "ההחלטה בהתנגדות") רצ"ב נספח 6.

16. ביום 3.1.22 הגישה העוררת 1 בקשה לדיון חוזר במליאת הוועדה המקומית בהחלטת ועדת המשנה לפי סעיף 18(ז) לחוק (להלן "הבקשה לדיון חוזר"). הבקשה לדיון חוזר התמקדה בפן הציבורי שעלה גם בהתנגדות התושבים, והטענות שהועלו בה התייחסו בעיקר לנקודות הבאות:

א. העדר תחשיב כלכלי לתכנית ודחיית התנגדויות התושבים ללא תחשיב המייצג בין היתר את היקף תשלומי היזם בגין הזכויות בקרקע;

ב. ליקויים בקבלת התנגדות מהנדס העיר לענין הגדלת שטח מסוף האוטובוסים בתכנית, אי תיקון הנספח הסביבתי ואי פרסום להפקדה מחדש לפי סעיף 106ב לחוק;

ג. שגיאה במענה להתנגדות התושבים בנושא חישוב והקצאת שטחי ציבור בתכנית, כאשר לדבר קשר ישיר עם סמכות הוועדה המקומית לאשר את התכנית ועם התמורה ליוס.

לבקשה לדיון חוזר צורפה פנייה לשר השיכון בנושא עמדת המשיבה 2 בערר ביחס לתכנית.

\*\*\* העתק הבקשה לדיון חוזר מיום 3.1.22 רצ"ב נספח 7.

17. ביום 28.2.22 דנה הוועדה המקומית בבקשה לדיון חוזר והחליטה להותיר על כנה את החלטת ועדת המשנה מיום 29.12.21. ההחלטה נמסרה לעוררות ביום 21.3.22.

העתק ההחלטה בדיון החוזר מיום 28.2.22 (להלן: "ההחלטה בדיון החוזר") צורף לעיל נספח 1.

18. על החלטה זו הוגש הערר.

### שכונת הארגזים - רקע תכנוני והסטורי והמכרז לפינוי ופיצוי

19. למיטב ידיעת העוררות, חלק מהמשפחות המתגוררות כיום בשכונת הארגזים הגיעו לשכונה בעידוד הממשלה ו/או הסוכנות היהודית בסוף שנות הארבעים של המאה הקודמת. משפחות נוספות שוכנו בשכונה בהמשך, האחרונים שבהם בשנות ה-90, בזמן העלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר. בשנות ה-60 המאוחרות של המאה הקודמת נרשמו הקרקעות בשכונה כקרקעות בבעלות המדינה (רע"א 2299/07 **מאיר לוי נ' מינהל מקרקעי ישראל**, 29.7.07).

20. במהלך כל השנים לא הונחו בשכונה תשתיות בסיסיות, ההכרחיות לשמירה על בריאות הציבור וליצירת תנאי מחיה נאותים. זכותם של התושבים לסביבת מגורים הולמת הופרה לאורך עשורים, אף שהשטח היה חלק מהעיר. עד עצם היום הזה, החלק הצפוני של השכונה, שטרם נהרס ונבנה מחדש (לגובה רב ובצפיפות), נמצא במצב פיזי ירוד, ללא תאורה, ללא מדרכות וללא רחובות מוסדרים. הביוב נאסף באמצעות בורות ספיגה. מצב מביש זה הוא תוצאה ישירה של התנהלות העירייה, האחראית על מתן שירותים מוניציפליים לתושביה (סעי' 235 ואילך לפקודת העיריות – נוסח חדש). במקביל להזנחת התשתיות קודמו הליכי תכנון להריסה ובניה מחדש של שכונת הארגזים תוך פינוי תושבים קיימים ודחיקתם. המצב הפיזי הגרוע בשכונה הקשה מאוד על חיי השגרה ולעיתים אף הביא לעזיבה של משפחות, ובכך צמצם לכאורה את היקף הזכאים לפיצוי.

21. בשנת 5.12.1996 פורסמה לתוקף בשכונה תכנית 2620/במ/55 "שכונת הארגזים", שנערכה בהתאם לחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התשי"ן-1990 (להלן: "**תכנית 2620**"). תכנית 2620 נועדה בין היתר לקדם פינויים של שטחים תפוסים בתחומה (ר' דברי ההסבר לתכנית הארגזים צפון). אותם שטחים היו למעשה ביתם ומרכז חייהם של התושבים הוותיקים.

\*\*\* תכנית 2620 באתר מינהל התכנון, בקישורית:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=41Xpcn%2bTyXw21vvVOObqERGmB3%2fOAdVN%2fvAMsRDYizT6xGIwgbAPgN31Ip6cBhUxG51j9RKYZX7Ycf4leGorVUJoye44uBz](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=41Xpcn%2bTyXw21vvVOObqERGmB3%2fOAdVN%2fvAMsRDYizT6xGIwgbAPgN31Ip6cBhUxG51j9RKYZX7Ycf4leGorVUJoye44uBz)

22. טרם אישור תכנית 2620 לתוקף, הוציאה רמ"י ב-19.7.96 מכרז לפינוי התושבים מהשכונה, פיצויים ובניית השכונה מחדש (להלן "**המכרז**"). על פי המכרז, אמור היזם אשר יזכה בו לפעול פינוי השכונה ולבנייה, ובה בעת לשלם פיצוי ראוי לדייריה או לתת להם מגורים אלטרנטיביים במקום (בג"צ 6715/96 **שלמה לוי נ' שר התשתיות הלאומיות**, 28.9.97, להלן: "**ענין שלמה לוי**"). המטלה הציבורית העיקרת שהוטלה על היזם היתה פינוי התושבות והתושבים (סעיף 7 למכתב רמ"י מיום 16.11.21, נספח 14 להלן).

23. למרות הקשר בין היקף זכויות הבניה לבין היקף ה"מטלה הציבורית" של פינוי התושבים ופיצויים, אין להגדלת מספר יחידות הדיור המוצעת בתכנית ביטוי מספק במתווה הפיצויים. נתייחס לכך בהמשך.

24. המכרז עבר מספר "גלגולים" והליכים משפטיים (ר' סע- 7-3 לפסק דינה של השופטת שבח בענין ע"א (ת"א) 44102-05-17 רמ"י נ' זכריה בללי, 9.12.18, להלן: "ענין בללי"). בין היתר שופרו תנאי הפיצוי הקבועים בו לטובת התושבים לאחר הידברות שנערכה כתוצאה מהליך משפטי (ענין שלמה לוי). בסופו של דבר זכו המשיבות 3-5 כאן במכרז בראשית שנת 1999 לאחר שהתקבלה הצעתן לשלם למשיבה 2 סך של 1,250,000 ₪ בצירוף מע"מ בעבור חכירת המקרקעין (ע"א 3678/13 פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניה בע"מ נ' מנהל מס ערד מוסף, 16.9.14). נציין כי סכום זה הביא בחשבון היתכנות תכנונית של בניית 1,204 יח"ד בקרקע, בהתאם לתכנית 2620.

25. בסקר שנערך במסגרת המכרז (להלן "הסקר הראשון") נרשמו כמצויים בשטח השכונה 167 בתי מגורים, 21 עסקים, 2 מבנים נטושים ו-3 בתי כנסת, סה"כ 193 "בתי אב לפינוי" (ענין בללי). בהמשך עלו מחלוקות לגבי מספרים אלה וכתוצאה מכך לגבי מספר הזכאים לפיצוי, כאשר במכרז עצמו הוצהר שמספר הזכאים הנקוב בו אינו סופי (ר' למשל ע"א 17401-01-17 רשות מקרקעי ישראל ואח' נ' סימה לוי ואח', 1.2.18, ובמיוחד סע' 23-24 לפה"ד, להלן: "ענין סימה"). על פי מידע שסיפקה עיריית תל אביב יפו במענה לפנייתה של העוררת 1, נראה בפועל כי בעת הכנת הסקר הראשון התגוררו בשכונה יותר מ-300 משפחות: 193 זכאי המכרז הראשון ועוד 123 שאינם זכאים.

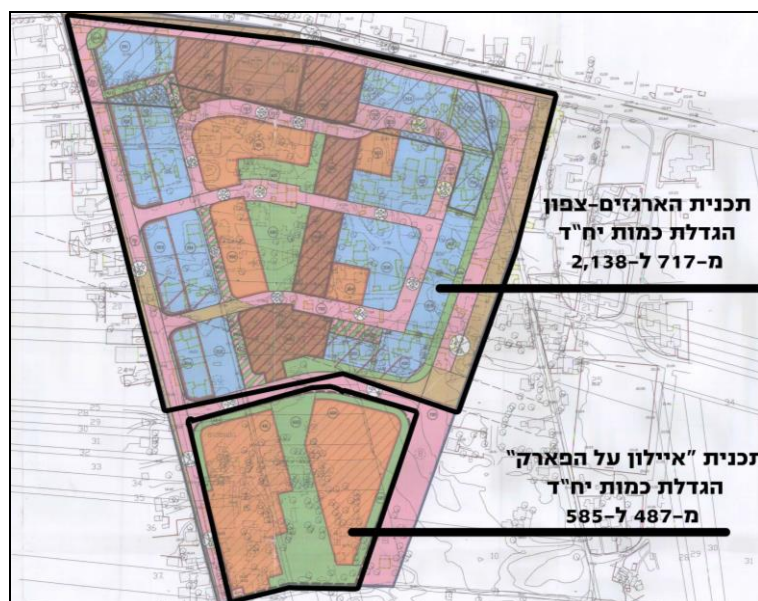
\*\*\* העתק בקשת מידע מיום 26.01.21 והמענה מיום 11.02.21 (נושא תאריך 2.2.21, להלן: "מכתב אגף הנכסים") רצ"ב **נספח 8**.

26. במהלך השנים נפתחו הליכים משפטיים נגד תושבים בשכונה שזכויותיהם במבנים לא היו מוסדרות. כיום קיימים צווי פינוי כנגד כל התושבים. הסכמי "פינוי ופיצוי" בין היזמים לתושבים נערכו תוך התניה שצו הפינוי השיפוטי ימומש אם התושב לא יפנה מרצון את המבנה (ר' מכתב אגף הנכסים).

27. זמן לא רב לאחר אישור תכנית 2620, החל קידום תכנית מפורטת בחלק הדרומי של השכונה, תא/מק/3139 "איילון על הפארק" (להלן "תכנית איילון"). תכנית איילון אושרה בשנת 2010 כשינוי של תכנית 2620, בסמכות ועדה מקומית. מטרתה העיקרית של תכנית איילון הייתה הגדלת מספר יח"ד בדרום שכונת הארגזים ב-20%, מ-487 ל-585 יח"ד, ללא תוספת שטחי ציבור כלל. כיום 585 יח"ד אלה בנויות ומאוכלסות.

\*\*\* תכנית איילון באתר מינהל התכנון, בקישורית:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=PDWG5AigvXAWkq%2fak%2fjrqU7IPn%2bHxAOgZbtdV7U66lITxDhmCVMXo7PV3A2nfy3Ashaa5jdGrdJuTOqFTyaWyVicb33F60Jr](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=PDWG5AigvXAWkq%2fak%2fjrqU7IPn%2bHxAOgZbtdV7U66lITxDhmCVMXo7PV3A2nfy3Ashaa5jdGrdJuTOqFTyaWyVicb33F60Jr)



תשריטת התכנית המחויבת לשכונת הארגזים (1996) ועליו גבול תכנית "איילון על הפארק", שהגדילה את היקף יח"ד בשנת 2010, וגבול התכנית הנוכחית (ארגזים-צפון) המבקשת גם היא להגדיל את יח"ד.

28. בשנת 2016 החלה עיריית תל אביב יפו בקידום מתווה פיצוי חדש לתושבי שכונת הארגזים, המכונה "מתווה 2016". במסגרת גיבוש מתווה זה נערך סקר תושבים בשנת 2016 ועודכן כנראה בשנת 2018. מתווה 2016 פורסם בשנת 2019 לאחר שלוש שנות דיונים (ר' מכתב אגף הנכסים; בדיון החוזר שגה נציג מחלקת התכנון באומרו כי מתווה זה הפיצויים פורסם בשנת 2016 – עמ' 6 להחלטה).

מתווה 2016 הוצג כנימוק להגדלת הזכויות, שאין לה הסבר תכנוני או אחר.

29. בתום אותה שנה, 2016 (וליתר דיוק ב-11.01.17), אושרה התכנית הכוללנית מס' תא/ 5000 תכנית מתאר מקומית לתל אביב יפו, אשר בין היתר מגדירה כאמור את שטח תכנית הארגזים צפון כמתחם להתחדשות עירונית. כן קובעת תכנית תא/ 5000 כללים ותקרות לגבי זכויות בניה, גובה, הקצאת שטחי ציבור פתוחים ושטחים לבניני ציבור ועוד – לכל אלה נתייחס להלן.

\*\*\* תכנית 5000 באתר מינהל התכנון, בקישורית:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=ppnCWTcsST9oNWsVrKabyIPsYKTrnR55xYmXeP76RPOR1M7XzSaOPGdG8M8AJ%2b75xyGd%2f2WmINUBJbf%2f9RcKVDak7NicembLUJE Tk4YK2lg%3d](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=ppnCWTcsST9oNWsVrKabyIPsYKTrnR55xYmXeP76RPOR1M7XzSaOPGdG8M8AJ%2b75xyGd%2f2WmINUBJbf%2f9RcKVDak7NicembLUJE Tk4YK2lg%3d)

30. הליכי פינוי ממשיתים להתבצע בשכונה. כ-216 משפחות, לא כולל שוכרים, עתידות להיות ממונות מהקרקע ללא פתרון דיוור סביר.

## נימוקי הערר

### לא ידוע מהו הבסיס הכלכלי לתכנית

31. למרות שהלכה למעשה מדובר בתכנית להתחדשות עירונית והיא אף חלה במתחם להתחדשות עירונית לפי תכנית תא/ 5000, ולמרות שתכניות מסוג זה במיוחד חייבות להשען על הערכה שמאית, לא הוצג תחשיב כלכלי לתכנית הארגזים צפון ולא הובא מסמך אחר המציג את הקשר בין הגדלת זכויות הבניה לבין גודל ה"מטלה הציבורית" של פיצוי המפונים. המתווה לפיצוי הוא סוגיה בפני עצמה, ולא נתייחס אליו כאן לפרטיו אלא רק לקשר בינו לבין היקף הזכויות שבתכנית ובין שני אלה לחובת הצגת תחשיב כלכלי כבסיס לקבלת החלטה על ידי הוועדה המקומית.

32. עצם הקשר בין מתווה הפיצוי להגדלת הזכויות בתכנית אינו במחלוקת. עיריית תל אביב יפו, גם אם מתוך כוונות טובות, קידמה את הגדלת זכויות הבניה כנגד מה שראתה כשיפור מתווה הפיצוי. ר' למשל מכתבה של הגב' זיוה אמבר, מנהלת תחום בכירה לפרוייקטים ומתחמים באגף הנכסים בעירייה מיום 28.1.22, במענה לפניית העוררת 1 בין היתר בעניין חוות דעת כלכלית:

3, מענה לפנייתך בעניין חו"ד כלכלית -

היזמים ביקשו לקדם תוכנית בסמכות מקומית התואמת את מלוא הזכויות בתוכנית המתאר 5000 העירייה הודיעה כי היא לא תתמוך בבקשת היזמים אלא אם אלה יאותרו להסכים למתווה פיצוי לתושבים שנכון לאותו מועד, נוכח הוראות הסכם הפיתוח ופסקי דין שניתנו אינם זכאים לקבלת פיצוי.

"לאחר מו"מ ארוך מול היזמים הסכימו היזמים להיקף המתווה.

בנוסף גם מחלקת התכנון לא אישרה את היקף הזכויות שביקשו היזמים, לאחר שבדקו היזמים את עמדת מח' התכנון הסכימו לדרישת העירייה.

חשוב לציין כי כל זכות שמתווספת ישולם היטל השבחה מלא לעירייה, מדובר על כספים רבים שיושקעו לרווחת תושבי השכונה והעיר כולה. כך שהתוכנית טובה גם לתושבי השכונה ולעיר בכללותה.

\*\*\* העתק מכתב זיוה אמבר רצ"ב נספח 9

33. הקשר בין הגדלת זכויות בניה למתווה הפיזי עלה גם מצד היוזמים הפרטיים, שטענו כי המידע בדבר מספר הזכאים לפיזי הוא נתון לפיו תמחרו את הצעתן במכרז ושקלו את כדאיות העסקה (סעי' 24 לענין סימה).

34. כך נאמר בדיון החוזר בענין מתווה הפיזיים או "התמורות" והיקף זכויות הבניה :

"מר חיים גורן: למה הכוונה פרמטרים כלכליים, לספק תמורות? נכתב: המתווה מבוסס על פרמטרים כלכליים בלבד ולא היה יכול לספק תמורות בהיקף עליו סוכס לבסוף. האם הרעיון הוא, שהגדלנו את נפחי הבנייה כדי לאפשר יותר תמורות – זה מה שאתם באים לומר? מר יואב זילברדיק - מתכנן בצוות תכנון מזרח, אגף תכנון העיר: בסופו של דבר – כן. המתווה גובש קודם לכן, כמו שנאמר קודם ועל בסיסו ראינו בסופו של דבר, מה נדרש מבחינה תכנונית על מנת לאפשר את מימוש המתווה."

35. אם כן, ניתן היה לצפות כי התאמת היקף הזכויות למתווה הפיזי תביא לפיזי הוגן לפחות למרבית המשפחות, בעיקר לאור הגדלת הזכויות הדרמטית. כן ניתן היה לצפות כי בסיס לכך ימצא בתחשיב כלכלי לתכנית.

36. נדגיש: אין לעוררות התנגדות עקרונית לקשר בין מתווה הפיזי לבין הגדלת נפחי בניה מותרים בהיקף סביר. הן מוכנות להניח כי בבסיס קשר זה עמדה ככל הנראה כוונה לייצר פיזי לתושבים. אלא שבפועל, לתכנית לא הוצג תחשיב כלכלי ולכן לא ניתן להבין איך חרף הגדלת הזכויות, **78 משקי בית נותרו ללא מענה כלל ועשרות נותרו ללא מענה שדי בו לספק דיור חלופי** (ר' מכתב אגף הנכסים; אופן הצגת הנתונים אינה מאפשרת הערכה מדוייקת). חמור מכך - בדיון החוזר נאמר כי 89 בקשות לא קיבלו פתרון מגורים לאור אי עמידה בקריטריונים. יש לזכור גם כי מי שלכאורה קיבל "פתרון" של 50 אלף שקלים, נותר ללא דיור חלופי לאחר הפינוי הכפוי.

37. תחשיב כלכלי לתכנית היה נדרש להתמודד עם הפער בין מספר המפוצים ובאיזה היקף ואלו שאינם מפוצים, לבין ההגדלה הדרמטית של זכויות הבניה המוצעת בתכנית. בהצגת הנתונים הקיימת קשה מאוד להעריך באילו היקפי פיזיים מדובר ובגין מה:

א. על פי נתוני העירייה במכתב אגף הנכסים, בשכונה מתגוררות כיום 241 משפחות. לאחר הוספת 119 משפחות ותיקות המתגוררות מחוץ לשכונה - סה"כ 360 משקי בית בשטח התכנית. תחילה נמסר לעוררת 1 (שורה ראשונה, עמ' 2 למכתב אגף הנכסים) כי 205 משפחות הגישו בקשת פיזי לפי מתווה 2016, אך במכתבה של זיוה אמבר מיום 28.01.2022 נמסר מספר נמוך יותר, 196 משפחות.

ב. לפי מכתב אגף הנכסים, מתוך 205 בקשות, 112 קיבלו זכאות לדירה ללא תמורה או בכפוף להשתתפות עצמית, ואילו לפי מכתבה של זיוה אמבר, מתוך 196 בקשות, 116 קיבלו דירה ללא תמורה או בכפוף להשתתפות עצמית.

ג. לפי מכתבה של זיוה אמבר, 25 משפחות בלבד קיבלו דירה ללא השתתפות עצמית, ועוד 91 משפחות קיבלו דירה בכפוף להשתתפות – סך הכל יחד 116.

ד. 22 משפחות קיבלו פיזי כספי נמוך, ומכאן שמספרן הכולל של משפחות הזכאיות לפיזי כלשהו לפי מתווה 2016 הוא 138 משפחות לכל היותר (22+116) – וזאת מתוך סך של 360 משקי בית (!).

38. מנתונים אלה, ככל שניתן להסתמך עליהם, עולה כי בגין פיזי חלקי של 138 משקי בית, שאף לקיומו אין ערובה מלאה, מבוקשת תוספת זכויות של 1,421 יחידות דיור מעבר למצב המאושר.

39. יתרה מזאת: מתווה 2016 אינו מכמת את העיכוב בהעברת הפיזיים ל-93 המשפחות שנכללו בסקר הראשון וטרם פוצו; הוא אינו מפצה משפחות שלא נכללו בסקר הראשון בגין שלב הביניים שבין מועד הפינוי לבין קבלת הדירה החדשה; לפי מכתב אגף הנכסים, גם משפחות שנכללו במתווה 2016 וזכאיות לדירת 3 חדרים בכפוף להשתתפות לא תקבלנה פיזי בגין תקופת הביניים; הוא מתנה את קבלת דירת התמורה בהשתתפות עצמית בגובה שבין 750,000 ₪ עד 1,000,000 ₪ מבלי לבחון את היכולת לגייס הון עצמי בהיקף שכזה – נושא

שהתכנית אינה מתייחסת אליו, כפי שיכלה לעשות למשל בקביעת הקמת קרן עירונית לצורך מתן הלוואה בריבית מופחתת ו/או מענקים לזכאיות המתווה, כתנאי להיתר.

40. אם כל אלה אינם מתאפשרים מסיבות הקשורות בכדאיות כלכלית של התכנית, צריכה היתה הוועדה המקומית לכל הפחות להיות מודעת לכך בעת שהיא מקדמת תכנית שהצדקה מרכזית לה היא מתווה הפיצויים. ודוק: העוררות אינן מבקשות לשנות את מתווה 2016 במסגרת הערר, מה שלא ניתן לעשות ממילא. המתווה רלוונטי כאן בהיותו חלק מההצדקה לכאורה להיקף זכויות הבניה שבתכנית, שהנימוק היחיד לו הוא הצורך להפוך את המתווה לכדאי כלכלית ליוזמים. כדי לבסס תכנית על הנמקה זו, נדרשת לכל הפחות תשתית עובדתית מינימלית בדמות תחשיב כלכלי.

41. באין תחשיב כלכלי לתכנית, וכאשר נתונים שנמסרו אינם מתיישבים זה עם זה, לא ניתן לקיים דיון עניני בתכנית המגדילה זכויות בניה פי שלושה מהמותר ומותרת עשרות משקי בית ללא פתרון הוגן. כך עומדים מצד אחד מתווה "חברתי" שנתן מענה חלקי בלבד, ומצד שני הטבות מפליגות ליוזם ללא הצדקה.

42. לתכנית הארגזים צפון חייב היה להיערך תחשיב כלכלי, והוא חייב היה להיערך בהגינות ובשקיפות. מול שווי התמורה ליוזם היה על הוועדה המקומית לשקלל תמורה הוגנת לתושבים על רקע הזכות לקורת גג כזכות יסוד ופערי הכוחות בין הצדדים, הגדלים כשהיוזמים או חוזים בצוי פינני נגד המשפחות. לאיזון הראוי בין זכויות חברות פרטיות לבין הגנה על הזכות לקורת גג גם כאשר האחרונה אינה זכות מוסדרת, ר' רע"א 2401/01 ג'עוני נ' נחלת שמעון, 1.3.22, סע' 82 לפה"ד של השופטת ברק-ארז).

43. הצגת תחשיב כלכלי לתכנית חשובה גם לענין החוזר לקופה הציבורית שיתקבל כנגד ההטבה של הגדלת זכויות הבניה. בהתייחס לענין זה הודע בדיון החוזר כי היטלי השבחה ואגרות בניה ישולמו כחוק, ואילו היטלי פיתוח קשורים בפטורים שנקבעו במסגרת המכרז (עמ' 7 לפרוטוקול ההחלטה בדיון החוזר):

"המענה – היטלי השבחה ישולמו בידי היוזמים בגין תוספת הזכויות כחוק. היטלי פיתוח – מדובר בהסכם שנחתם בין העירייה ורמ"י בשנת '96 ולפיו היוזם שיזכה במכרז יבצע את כלל הפינויים והפיתוח בשטחים הציבוריים ויהיה זכאי לפטורים כמקובל וכפי שנקבע בהסכם. ההסכם בין העירייה ליוזם קובע כי אגרות בנייה ישולמו כחוק."

44. אלא שההסכם האמור בין עיריית תל אביב יפו ליוזמים המשיבים 3-5, קובע גם כי "והואיל והיוזם מבקש לקבל אישור הרשויות להכרזה על המתחם כמתחם פינוי ובינוי – מסלול מיסוי.... ומוסכם כי העירייה תסייע, במידת האפשר לקבלת אישור העירייה..."

\*\*\* העתק הסכם בין עיריית תל אביב ליוזמים (ללא נספחים) רצ"ב **נספח 10**.

45. ואכן, במענה לשאלת המשך בדבר כוונת היוזמים לקבל הטבת מס במסגרת התחדשות עירונית, נאמר כי –

"אין כל מניעה כי היוזמים יבקשו לקבל פטור ממיסוי מטעם המדינה, כל עוד בקשתם עומדת בהוראות החוק והקריטריונים הרלוונטיים."

46. אם כך, יש לצפות לפטורים נוספים מתחום המיסוי בגין התכנית ומימושה, באופן שיגדיל משמעותית את רווחי היוזם. באין תחשיב כלכלי לתכנית ולאור ההצהרות הסותרות שנשמעו בדיון החוזר (מחד – היטל השבחה כחוק, מאידך – צפי לבקשות פטור), לא ניתן לדעת אם דבר זה הובא בחשבון ויוכל לקבל ביטוי בפיצוי לתושבים ו/או בהיקף זכויות הבניה ו/או בהגדלת התועלות הציבוריות בתכנית.

47. ההסבר שהוצג בדיון החוזר לאי הצגת תחשיב כלכלי היה, כי יישום התכנית מתקיים על בסיס מתווה סוציאלי משפטי, ומתווה המבוסס על פרמטרים כלכליים לא יכול היה לספק את התמורות (ר' עמ' 6 להחלטה בדיון החוזר). אלא שגם כדי לבסס אמירה כזו נדרש תחשיב כלכלי כלשהו. כאמור, גם היוזמים ערכו בדיקה דומה. העירייה ו/או רמ"י חייבות היו לערוך תחשיב כלכלי כדי לבסס את מתווה 2016, והוועדה המקומית בתורה חייבת היתה לעשות זאת ולהביא את תוצאות התחשיב לידיעת חבריה בהתאם לסעיף 48(ד) לחוק התכנון והבניה, הקובע כי "בכל דיון של מוסד תכנון יובאו לפני חברי המוסד, ובוועדה מקומית –



גם לפני הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כל המסמכים הנוגעים לדיון". כך גם דרשה העוררת 1 בדיון החוזר, כדי שניתן יהיה לקבל החלטה מבוססת נתונים ביחס להגדלת זכויות הבניה.

48. לענין חובת הוועדה המקומית, ככל רשות מנהלית, לקבל החלטות על סמך תשתית של עובדות, ר' בג"צ 10907/04 **ישראל סולודוך ואח' נ' עיריית רחובות ואח'**, 01.08.10. "רשויות התכנון – כמו כל רשות מינהלית אחרת – חייבות להפעיל את סמכויותיהן על סמך תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה" (עע"מ 1975/01 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כרמיאל נ' שמואל רובינשטיין**, 9.10.02).

49. תכנית ארגזים צפון היא תכנית החלה במתחם המוגדר להתחדשות עירונית לפי תכנית המתאר המקומית תא/ 5000 (להלן גם "**תכנית 5000**", ר' להלן). כפי שבדיקת היתכנות כלכלית היא חלק בסיסי מהתשתית העובדתית לתכנית "פינוי-בינוי" במתחם מוכרז להתחדשות עירונית, כך תחשיב כלכלי הוא חלק מהותי ואף קריטי בתשתית העובדתית הנדרשת לקיום דיון ענייני בתכנית להתחדשות עירונית כאן, ובפרט לדיון ביחס בין היקף זכויות הבניה שניתנו לבין העלויות לזום, לרבות עלויות של תשלומי פיצויים.

50. הוספת התחשיב הכלכלי למסמכי התכנית ו/או לפרסומו לטובת הביקורת ציבורית הם מחובת הוועדה המקומית גם בהתאם לסעיף 96א(א), (ב) לחוק שם נקבע כי " 96א(א) מסמכי תכנית וכל מסמך אחר שהוגש לפי חוק למוסד תכנון הדין בתכנית על ידי מגיש התכנית או מי מטעמו... יועמדו לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון. (ב) מזכיר מוסד תכנון יפרסם מסמכים כאמור בסעיף קטן (א) באתר האינטרנט של מוסד התכנון יועמידם לעיון הציבור..."

51. העוררות יבקשו כי ועדת הערר תדחה את התכנית בשל העדר מידע בענין הבסיס הכלכלי להיקף זכויות הבניה שניתנו והעדר הצדקה תכנונית להיקף זה.

52. וככל שתסבור ועדת הערר כי אין מקום לדחות את התכנית מטעם זה, תתבקש להורות על הגשת התחשיב הכלכלי לתכנית לוועדת הערר כך שתוכל לבחון את התאמת היקפי הפיצויים להיקפי זכויות הבניה שנקבעו בתכנית. ככל שלא ניתן להגדיל את היקפי הפיצויים יש לצמצם את זכויות הבניה, שכן זכויות הבניה מעלות דרמטית את הציפוף ואת עלויות האחזקה לדיון בשכונה, ואין להן הצדקה תכנונית. יש לבחון את היחס בין התועלת היזמית לבין היקף המטלות הציבוריות.

53. לחלופין בלבד, ככל שתידחה בקשת העוררות לעיל וככל שתידחה הטענה בענין הסמכות שתובא להלן, נבקש כי ועדת הערר תורה להשיב את הדיון בתכנית לוועדה המקומית כדי שתציג בפני חברי הוועדה המקומית את התחשיב הכלכלי לתכנית, לתת בידיהם פרק זמן סביר ללימוד המסמך, ולקיים דיון חוזר בהחלטה לאשר את התכנית ואת המטלות הציבוריות הכרוכות בה, בין היתר לאור המידע שיתברר.

### **שלביות התכנית אינה מספקת הגנה ראויה לתושבים המפונים**

54. סעיף 7.1 בהוראות התכנית עוסק בשלביות הביצוע ומפנה ל"נספח שלביות פינויים מחייב" (ר' הוראות התכנית שצורפו לעיל, להלן: "**נספח הפינויים**"). נספח הפינויים קובע תנאים למתן היתר ותנאי איכלוס במספר תאי שטח, למשל:

"תנאים לקבלת היתר בניה ראשון בשלב זה... הצגה למנהל אגף נכסי העיריה של הסכמי פינוי או פסקי דין חלוטים/פסיקתא לפינוי כנגד כל המחזיקים בתאי שטח אלה" (למשל תא שטח 301 בשלב א').

וכן נקבע:

"תנאים לאיכלוס ראשון בשלב זה... הצגה למנהל אגף נכסי העיריה של הסכמים חתומים בגן מבקש ההיתר לבין התושבים הזכאים על העמדת דירות פיצוי לתושבים הזכאים שייבנו בתאי שטח אלו בשיעור של לפחות 20% ולא יעלה על 25%, מכלל הדירות שייבנו בתאי שטח אלה, או התחייבות בכתב של מבקש ההיתר להנחת דעתו של מנהל אגף נכסי העיריה, על הקצאת דירות פיצוי לטובת התושבים הזכאים בשיעור האמור לעיל" (תאי שטח 105 ו/או 104 ו/או 112 בשלב א',

עמ' 2 לנספח הפיננסיים; תאי שטח 103 ו/או 106 ו/או 111 בשלב ב', עמ' 5 לנספח הפיננסיים; תאי שטח 107, או 101 ו-109, או 102 ו-110A ו-110B ו-113 בשלב ג', עמ' 7 לנספח הפיננסיים).

55. כך מוטמעת בתכנית חובת הפינוי מצד היזם, אך לא מימוש התחייבותו לפיצוי המפונים. נספח הפיננסיים אינו דורש אלא הצגת הסכמים חתומים או התחייבויות "להנחת דעתו של מנהל אגף נכסי עירייה". דרישות אלה אינן מספקות כדי להגן על תושבים בפינוי כפוי:

א. הן רלוונטיות רק לחלק מהתושבים, הזכאי לדירות תמורה. מרבית התושבים אינם זכאים לדירה, או זכאים לה בכפוף להשתתפות עצמית גבוהה, או לפיצוי כספי נמוך ביותר אם בכלל.

ב. אין בהן למעשה כל מנגנון שיוודא את תשלום הפיצויים בפועל.

ג. הן אינן מגינות על המפונים ממצב של חוסר יכולת לספק את הדיור החלופי ו/או הפיצוי הכספי לאחר שהפינוי כבר התבצע. במקרה של כשל בפרוייקט או קושי כלכלי של היזם יישארו מפוני שכונת הארגזים ללא פתרון וללא הפיצוי שהם זכאים לו. זאת לעומת רוכשי דירות אחרים בתחום התכנית, להם תהיה הגנה מכוח חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974.

ד. גם במקרה של הפרת ההתחייבות כלפי אגף הנכסים יישארו התושבים המפונים ללא פתרון וללא דיור חלופי, ויהיה על העירייה לאכוף את התחייבות היזם כלפיה – כאשר לתושבים אין שליטה בעניין, ולא ניתן לדעת באילו לוחות זמנים מדובר ומה תהיה התוצאה.

56. ראייה לחשיבות נושא הבטוחות בהתחדשות עירונית נמצא בהמלצת הרשות להתחדשות עירונית לדיריים לעגן נושא זה בהסכם עם היזם. ראו הסכם לדוגמה בין בעלי דירות ליום בעסקת פינוי בינוי בקישורית: <https://www.gov.il/he/departments/general/heskem-pinuy-binuy-ledugma>

כאמור, היזמים כאן מתכוונים לקדם הכרזה על שטח התכנית כמתחם להתחדשות עירונית. אם כן, בצד ההנאה הברורה מהתועלות הכלכליות הנלוות, ראוי שיישאו גם בדרישות המקובלות, ובכלל זה הדרישה להעמדת ערבויות להתחייבויות היזם בידי התושבים.

57. בצד המחלוקות בהיבט הקנייני, קיימת הבנה גורפת שלא ניתן להותיר את התושבים ללא מענה (גם אם במרבית המקרים זו התוצאה בפועל). לכן הסטטוס הקנייני אינו מעלה ואינו מוריד לעניין חשיבות הבטחת הפיצוי בכלל והדיור החלופי בפרט, במקרה של אי יכולת היזם לספק אותו מכל סיבה שהיא.

58. אילו היה ליווי משפטי לתושבים בעת עריכת הסכמי הפינוי, אפשר להניח שהסכמים אלה היו כוללים בטוחות כלשהן להתחייבויות היזם, ולא היה נדרש לטפל בנושא זה בהוראות תכנית. תושבי שכונת הארגזים, שהיו בנחיתות מובנית מול היזמים האוחזים בצוי פינוי נגדם, לא נהנו מייצוג משפטי בהסכמי הפינוי, וככל הידוע לעוררות, לאיש לא הוצעו בטוחות כדי להבטיח את קבלת הדיור החלופי ו/או הפיצוי הכספי לאחר הפינוי.

59. העובדה שמתוך 193 זכאים לפי הסקר הראשון נותרו עד היום 93 זכאים שטרם קיבלו את הפיצוי ממחישה את החשיבות בהעמדת בטוחות לתושבים.

60. ההתייחסות להתעלמות השלביות בתכנית מנושא הפיצויים בדיון החוזר היתה כלהלן (עמ' 7 להחלטה בדיון החוזר):

"המענה – בניגוד לנטען הוראות התכנית כוללות פירוט המתנה את קידום הבנייה, הן בשלביות הפיננסיים והן בקצב העמדת הדירות לתושבים הזכאים, כלומר הפיצוי לאורך כל שלביה."

61. בכל הכבוד, מענה זה אינו מענה. הוא מתעלם מהשאלה לגופה ומהעובדה שהתושבים הזכאים לדירות הם רק חלק - ואף לא חלק גדול - מהתושבים המפונים.

62. העוררות יבקשו לתקן את השלבויות בתכנית כך שתגן על זכות התושבים לפיצויים, לרבות באמצעות עיגון הבטוחות לזכאים עם הפינוי.
63. הטמעת נושא הבטוחות בתכנית תשפיע גם על התחשיב הכלכלי לתכנית – סיבה נוספת שיש להציגו.

### החלטת הפקדה ללא עיון נדרש במסמכי התכנית

64. כאמור בהתנגדות התושבים, מסמכי התכנית לא הועברו לחברות וחברי הוועדה המקומית טרם הדיון בוועדת המשנה לתכנון ובנייה, ולא היה ניתן לעיין בהם באתר האינטרנט של מינהל התכנון טרם הדיון.
65. אי הצגת מסמכי התכנית בפני חברות וחברי הוועדה המקומית מנוגדת לנוהל תנאי הסף של מינהל התכנון, ומנוגדת לסעיף 83 לחוק התכנון והבנייה. החוק והנוהל שנקבע מכוחו קובעים, כי יש להגיש למוסד התכנון תשריט ומסמכים הדרושים להסברת התכנית לקראת הדיון בהפקדתה.

66. בדיון שקדם להחלטת ההפקדה לתכנית, העירה העוררת 1, כחברת הוועדה המקומית, על אי הצגת מסמכי התכנית טרם הדיון. יועמ"ש הוועדה המקומית ענתה, כי הסיבה לכך היא שתכניות בסמכות מקומית לא יכולות להיות מוצגות באתר מינהל התכנון:

הראלה אברהם אוזן: המערכת של מינהל התכנון לא פתוחה לוועדות מקומיות בכל הארץ. הוועדות המקומיות מנהלות את המעקב במערכת פנימית שלהם. לתוכנית הזו יש תקנון שלם כל החומר נמצא. חתמתי על מסמך סמכות שצורף לדרפט מבחינתנו הכל נמצא לרבות כל תנאי הסף והכל תקין.

מתוך החלטת ההפקדה, נספח 3 לעיל, עמ' 86.

67. בכל הכבוד הראוי, ולמרות שהדברים נאמרו גם במענה להתנגדויות (עמ' 141 להחלטה בהתנגדות), זוהי תשובה שגויה עובדתית ברמה הטכנית. ולראיה - מאז שהתגלה ליקוי זה, מקפידה בדרך כלל הוועדה המקומית להציג מבעוד מועד מסמכי תכניות בסמכות מקומית באתר מינהל התכנון, טרם דיונים בהפקדה. מכאן שהדבר אפשרי לחלוטין.

68. לדברי סגנית מהנדס העיר, הסיבה לאי הצגת המסמכים הינה לכאורה גודל הקבצים:

שולה קשת: חשוב שתעבירו את כל התקנון והוראות התוכנית. אורלי אראל: אי אפשר להעביר במייל אלו קבצים מאד כבדים. חברי ועדה תמיד מבקשים ומקבלים.

מתוך החלטת ההפקדה, נספח 3 לעיל, עמ' 89.

69. הסבר זה אינו משכנע, שהרי ניתן ללא קושי לשלוח בדואר האלקטרוני ו/או לשלב בסדר היום לדיון קישור לאתר מינהל התכנון, בו מוצגות תכניות (כולל בסמכות מקומית), שעברו תנאי סף ומוכנות לדיון בהפקדה.

70. כאמור, מאז שהתגלה ליקוי זה, מצליחה בדרך כלל הוועדה המקומית להציג מבעוד מועד את מסמכי התכניות בסמכות מקומית למרות גודל הקבצים. תיקון זה בשנה האחרונה בתכניות אחרות הוא חשוב וחיובי, אך אינו יכול לפא את הליקוי שבהליך הפקדת התכנית הנוכחי.


71. אי הצגת מסמכי תכנית לחברי הוועדה המקומית טרם דיון אינה עניין טכני גרידא. היכרות עם מסמכים אלה היא תנאי לקיום דיון ענייני וקבלת החלטה מבוססת מידע ועובדות. וראו לעיל חובת הנחת תשתית עובדתית לכל החלטה במסגרת ההליך התכנוני לתכנית.

72. מסמכי התכנית לא הועברו באופן מסודר לחברות וחברי הוועדה המקומית גם טרם הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה במליאת הוועדה המקומית, ולא היה ניתן לעיין בהם באתר מינהל התכנון עד יום הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה. בבקשה לדיון חוזר בהחלטת ההפקדה (צורפה לעיל) התריעה העוררת 1 על כך שהדיון הראשון בתכנית התקיים מבלי שהוצגו מסמכי הוועדה.

73. למרות האמור בבקשה לדיון חוזר בהחלטת ההפקדה, ורק לאחר פנייה נוספת שהעבירה העוררת 1 למנכ"ל העירייה ביום 26.01.2021 (נספח 8 לעיל), נשלחו לה חלק ממסמכי התכנית ביום 11.2.21, ארבעה ימים בלבד לפני הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה. המסמכים החלקיים של התכנית נמסרו לעוררת 1 רק ביום חמישי אחר הצהריים, כשהעוררת 1 שומרת שבת והדיון החוזר בהחלטת ההפקדה מתקיים ביום שני בצהריים.

74. התנהלות זו אינה מאפשרת היערכות לדיון כנדרש, ואינה מתיישבת עם הצהרות העיריה ועם רוח הדברים במענה להתנגדויות, כאילו חבר/ת וועדה המבקש חומר לקראת דיון בהפקדה מקבלו באופן מיידי.

75. המסמכים שנשלחו לעוררת 1 נשלחו למיטב ידיעתנו אליה בלבד. סט מסמכי התכנית פורסם באתר האינטרנט של מינהל התכנון רק ערב הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה, בתאריך 14.02.2021, ולמעשה רק בשלב זה עברה התכנית את שלב "תנאי הסף" באופן פורמלי, כמוצג בצילום המסך שלהלן:

| 53                 | 114    |   | 25/05/2021 | פרסום נוסח הודעה בדבר הפקדת תכנית באתר אינטרנט |
|--------------------|--------|---|------------|--|
| 42                 | 74     |   | 14/02/2021 | בדיקת תנאי סף-קיום תנאי סף                     |
| הודעות ועדה מקומית |        |   |            |  |
| תשריט              | הוראות | מסמכים מצורפים  | תאריך      | סוג הודעה                                      |
| 53                 | 114    |  | 25/05/2021 | נוסח הודעה בדבר הפקדת תכנית                    |
| 42                 | 74     |   | 14/02/2021 | הודעה על הגשת תכנית לוועדה מקומית              |

76. אישור התכנית בלי לתת לחברי הוועדה המקומית הזדמנות לעיין ברצינות במסמכייה מבטא תהליך קבלת החלטות פגום שאינו יכול לייצר החלטה סבירה. מובן מאליו שללא המסמכים, לא ניתן לדעת על מה עומדת הוועדה להצביע, וחבריה יכולים ללמוד על התכנית רק מפני אלו המעוניינים לקדם אותה. במצב כזה, הדיון חסר משמעות ותוצאתו ידועה מראש. "החלטה המתקבלת ללא תשתית ראייתית, ללא נימוקים סבירים וללא תכלית, כלל לא באה לגדרי המונח "החלטה" (עע"מ 6704-13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ, 8.7.15).

77. ההליך הלקוי של הפקדת התכנית גם לא מאפשר להשוות ולוודא שהמסמכים שהופקדו בפועל הם אכן אלו שהוועדה אישרה. נוצר מצב אבסורדי, שאין אסמכתא לגרסת התכנית שעברה תחת ידי הוועדה המקומית בדיונים להפקדה.

78. התייחסות ההחלטה בהתנגדויות לנושא זה אינה אלא יוצאת ידי חובה וחוזרת על דברים שנאמרו. ואכן לא ברור כיצד ניתן לתקן בדיעבד התנהלות כזו, זולת דיון מחדש בהחלטה כאשר המסמכים כולם עומדים לרשות חברי הוועדה המקומית די זמן מראש, כך שהחלטה תוכל להתקבל על סמך עובדות.

#### נוהל התייעצות עם הציבור לא בוצע כראוי טרם ההפקדה

79. לצד הפגיעה ביכולת חברי הוועדה המקומית לבחון את התכנית, נפגעה גם זכות תושבות ותושבי השכונה להשפיע עליה טרם ההפקדה באמצעות יישום נוהל התייעצות עם הציבור (להלן גם "הנוהל"). הנוהל אושר בדיון מיוחד של הוועדה המקומית בשנת 2016, והוא תואם את חזון העיר, התכנית האסטרטגית שלה ותכנית 5000, שאושרו בשנים האחרונות.

\*\*\* "נוהל התייעצות עם הציבור, עדכון נוב' 2016" רצ"ב נספח 11.

80. לפי הנוהל, ובעיקר הטבלה בעמ' 9-10 שלו, תכנית מסוג שכונת הארגזים צפון מחוייבת בהליך מלא של התייעצות בגלל היקפה וחשיבותה כתכנית לבניית מאות אלפי מ"ר, שתוביל לפינוי מאות אנשים מביתם. למרות זאת החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התכנית טרם השלמת הליך התייעצות מבלי לנמק את החלטתה, וקבעה כי יידוע התושבים בנוגע לשלבויות הפינויים ומימוש התכנית ייערך כתנאי להפקדה – וכך עברנו מהתייעצות ל"יידוע", שיערך רק לאחר שהתכנית הופקדה כבר (סעיף י"ב, עמוד 91 בהחלטת ההפקדה נספח 3 לעיל).

81. בדיון החוזר בהחלטת ההפקדה הודגש הצורך להביא כראוי בפני התושבים את השלבויות כנושא "מורכב ורגיש":

לאור מורכבות שלביות הפיננסיים דרשה מחלקת התכנון כתנאי להפקדת התכנית בפועל הצגה והסבר נוסף ומפורט בפני תושבי מרחב התכנית. על מנת להציג בפני התושבים מתווה שלביות פיננסיים וודאי. נקבע מפגש, כפי שציינתי קודם, לאחר הדיון בוועדה, אשר יכלול התייחסות מפורשת לנושא מורכב ורגיש זה.

עמ' 7 בפרוטוקול הדיון החוזר בהחלטת ההפקדה 15.2.21, צורף כנספח 3' להתנגדות.

82. שלביות הביצוע והפיננסיים הוצגו לכאורה לציבור התושבים לאחר הדיון בהפקדה, בכנס ב-30.4.21 (עמ' 143 להחלטה בהתנגדות). לכאורה – כי במסמכי התכנית ובפני הוועדה המקומית לא הוצג כל תיעוד להתכנסות זו. פחות מחודש לאחר מכן הופקדה התכנית.

83. בענין יישום הנוהל נאמר בהחלטה בהתנגדויות כי התקיים הליך התייעצות עם נציגות השכונה. ישנה מחלוקת בקרב תושבים בשכונה בענין מינוי אותה נציגות ותקופת עבודתה (נראה שחלק מהנציגים חדלו לשמש ככאלה לפני זמן רב). בכל מקרה, הפקדת תכנית להתחדשות עירונית טרם השלמת הליך ההתייעצות עם הציבור היא בלתי סבירה. המדובר בתכנית שעתידה למחוק כליל את השכונה ולהקים במקומה מרחב פיזי שונה לחלוטין. מורכבות הנושא רק מחזקת את חשיבות השיח הפתוח בנושא. בשונה מתכנית להתחדשות עירונית בה הדיירים הם בעלי הזכויות בקרקע, כאן קיימים צוי פיננסי נגד התושבים, והם נמצאים בנחיתות מובנית מול היזם. במציאות זו חובתה של הוועדה המקומית, הכפופה לא רק לנהל ההתייעצות אלא גם לחובת ההגינות, לכל הפחות להציג בפני התושבים את נספח שלביות הפיננסיים לפני הפקדת התכנית.

84. בענין יישום נוהל ההתייעצות נאמר בהחלטה בהתנגדות (עמ' 144) כי "נערכו שינויים בתכנית במקרים בהם נמצא לנכון לעשות כן". באין תיעוד להתייעצויות שנערכו, אין לדעת מה מידת הדיוק באמירה זו. היא גם חורגת מהוראת הנוהל, הקובע במפורש כי יש להציג את "תוצרי ההתייעצות עם הציבור. האם היו תוצרים קונקרטיים למעורבות הציבור בתכנון? כגון מסמכי עמדה, שינוי דגשים בתכנית וכד'" (עמ' 16 לנוהל).

85. גם אם מגישי התכנית עמדו בתנאי להפקדת התכנית בפועל וקיימו כנס תושבים בנושא הפיננסיים, באין תיעוד לכך לא ברור כיצד הוצג נושא מתווה הפיננסיים בכנס, לא ידוע מה כמות התושבות והתושבים שנחשפו לכנס מתוך כלל דיירי השכונה, לא ידוע מה היו השגותיהם לגבי המתווה, ולא ידוע אם לאור השגות אלו נדרש תיקון התכנית. כאמור, במסמכי התכנית ו/או בחומר שהוגש לוועדה המקומית אין תיעוד להליך ההתייעצות עם הציבור. סירוב העיריה למסור את הפרוטוקולים של תהליך ההתייעצות בנימוק שהדבר אינו מקובל, מעלה תהיות, כאשר קשה לקבל שאין בנמצא שום תיעוד שהוא למפגש.

86. לפי המענה להתנגדויות הכנס שנקבע בענין שלביות הפיננסיים נערך בהיוועדות מרחוק ("זום") לאור מגבלות הקורונה (פסקה אחרונה בעמ' 143 להחלטה בהתנגדות). קיום הכנס באמצעות היוועדות מרחוק עשוי להקל על חלק מהתושבים, אך גם להקשות על אחרים. מכל מקום, דיונים מרחוק ניתן לתעד ללא קושי ולציין בקלות את מספר המשתתפים (אף אם ייתכן פער בין המספר המוצג לנוכחים בפועל), כך שלאור הפורמט שנבחר כאן, אין לקבל את סירוב הוועדה המקומית להציג למשל את מספר המשתתפים, לפרסם סיכום כלשהו של הדברים או להציג את הפרסום שנערך לקראת אותו דיון, אם היה כזה (וראו היה שיהיה). ונדגיש: עד כה לא ידוע אפילו מספר הנוכחים בכנס הפיננסיים.

87. הצגת שלביות הפיננסיים לתושבים לאחר אישור התכנית להפקדה, במקום התייעצות מראש, והעדר תיעוד שיאפשר להבין לכל הפחות כמה תושבים נכחו בכנס כה מהותי, מערערים את בסיס החלטה לאשר את התכנית, בשל הרלוונטיות החזקה של הנושא להיקף זכויות הבניה המפליגות ולמימושן בפועל.

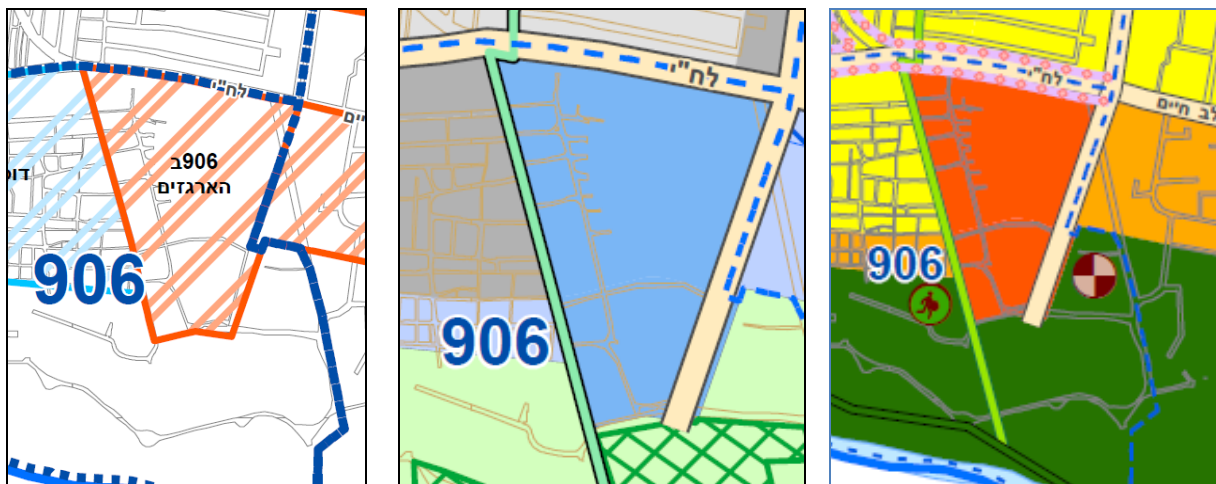
88. אופי התכנית כתכנית לפינוי כפוי, מחייב להתייחס לדברים ברוח החקיקה המסדירה את תחום ההתחדשות העירונית לרבות הקפדה יתרה על ניהול כנס תושבים לפי הוראות הדיון (ר' סעיף 1א) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006).

89. החריגה מהנחיות נוהל ההתייעצות והצגת מסמך קיים לציבור בהיוועדות מרחוק לאחר הפקדה וללא תיעוד, פוגמים בהחלטת ההפקדה כמו גם בהחלטות שבהמשך הליך אישור התכנית. נוהל ההתייעצות הוא נוהל מחייב של הוועדה המקומית, שאושר על ידה. אם בתכנית מסוג זה לא יופעל הנוהל במלואו, אימת?

90. גם מטעם זה יש לדחות את התכנית.

## חריגה מסמכות – התכנית מצויה בסמכות ועדה מחוזית

91. כידוע, נושא החריגה מסמכות יופיע בדרך כלל כטענת סף. בערר זה נעלה את נושא הסמכות בהקשר של היקפי הבניה שבתכנית, כפי שהוזכר בבקשה לדיון חוזר. ברור עם זאת, כי חריגה מסמכות מביאה לבטלות מעיקרא של החלטת ההפקדה, אף ללא הפגמים האחרים שנפלו בה, "משום שרשות ציבורית העושה מעשה אשר חורג כל כולו ממסגרת סמכותה - מעשיה הם אפס" (ת"א (תל אביב-יפו) 2615-81 קני בתים בע"מ נ' עירית נתניה, 31.12.81, עמ' 57).
92. תכנית שכונת הארגזים צפון קודמה, נדונה ואושרה כתכנית בסמכות מקומית לכאורה מכוח סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה, בהיותה של המשיבה 1 ועדה מקומית עצמאית כשהתכנית מצויה בשטח שחלה עליו תכנית כוללנית, היא תכנית תא/5000.
93. לפי סעיף 62(ד)(1) לחוק, תכנית בסמכות ועדה מקומית החלה בשטח שחלה עליו תכנית כוללנית לא תסתור את התכנית הכוללנית. תכנית הארגזים צפון סותרת וחורגת מהוראות תא/5000 בהיקפי הבניה המותרים – רח"ק וגובה. לפיכך, היא אינה בסמכות מקומית.
94. נציג את היקף השטחים הקבוע בתכנית ונראה כיצד לא מולאו התנאים לקביעת היקף כזה.
95. לפי סעיף 3.2.5 לתכנית 5000 (בעמ' 25 לתקנון), הרח"ק הבסיסי ("רצפה חלקי קרקע") לאזור מגורים בבניה רבת קומות הוא 2.5 בכל גודל מגרש. כדי להגיע לרח"ק מירבי ולמעלה מכך יש לעמוד בתנאים מסויימים, הנקבעים בין היתר לפי סיווג הקרקע בתכנית 5000.
96. סיווג שטח תכנית הארגזים צפון לפי תשריט תכנית 5000 הוא כלהלן:  
שטח התכנית הוא **אזור עירוני בנייה רבת קומות** (איור ימני למטה).  
לפי נספח העיצוב העירוני בתכנית תא/5000, גובה הקומות המותר הוא **עד 25 קומות** (איור מרכזי למטה).  
לפי נספח אזורי התכנון, אזור תכנון הוא מס' 906, **מתחם להתחדשות עירונית** (איור שמאלי למטה).



97. בתכנית הארגזים צפון ניתן לכאורה לאשר היקף בנייה גדול יותר מכוח שתי הוראות בתכנית 5000: לפי סעיף 3.1.3 (עמ' 19 לתקנון), שכותרתו "קביעת תוספת שטחי בניה עד לשטח הבניה המירבי", ובתנאים המפורטים בו; ולפי סעיף 5.3.2 (עמ' 80 לתקנון), שכותרתו "מתחם להתחדשות עירונית" ובתנאיו.
98. כאמור, תכנית הארגזים צפון מצויה במתחם להתחדשות עירונית לפי תא/5000 (ודוק: המתחם אינו מוכרז סטטוטורית כמתחם להתחדשות עירונית). הוועדה המקומית מוסמכת להוסיף עוד יחידה לרח"ק המירבי בתכנית זו וגם להתיר בנייה נקודתית חריגה בגובהה, הכל בתנאים שבסעיף 5.3.2 (ג) לתקנון תא/5000:

(ג) בתכנית התחדשות עירונית הנמצאת במתחם התחדשות עירונית, רשאית הוועדה, לאחר שבחנה את מכלול ההיבטים התכנוניים, הפיזיים, החברתיים והכלכליים, לאשר 1 רח"ק מעל לרח"ק המרבי ובניה נקודתית חריגה מסביבתה בדרגת גובה אחת מעבר לקבוע בנספח העיצוב העירוני.

99. כלומר, לא ניתן להוסיף רח"ק לכל תכנית להתחדשות עירונית, אלא רק לאלו שבין היתר כבר הגיעו לרח"ק המירבי, כלומר תכניות שעמדו גם בכל התנאים המופיעים בסעיף 3.1.3 לתקנון תא/5000.

100. הרח"ק המוצע בתכנית דנן הינו 5.41, לפי היקף של 225,409 מ"ר שטחי בניה מעל הקרקע בייעודים סחירים (טבלה 5 בתקנון התכנית), ועוד 3,350 מ"ר באמצעות קולונדות (סעיף 6.26 (יב) לתקנון), סה"כ 254,459 מ"ר; והיקף שטחים בייעוד סחיר של 42,297 מ"ר (סעיף 3.2 לתקנון; לפי עמ' 6 לתקנון תא/5000, שטח המגרש לצורך הגדרת רח"ק נמדד לאחר הפרשות לצורכי ציבור). בענין חישוב זה העוררות אינן חולקות על האמור במענה להתנגדות התושבים (עמ' 145 להחלטה בהתנגדות), אשר תיקן את השגיאה שהוצגה בדיונים בהפקדת התכנית (אז נטען רח"ק 5.33).

101. תא/ 5000 קובעת (סעיף 3.1.3 עמ' 19), כי עליה מרח"ק בסיסי למירבי תותר רק בקיום כל הבאים:

3.1.3 קביעת תוספת שטחי בניה עד לשטח הבניה המרבי

הוועדה 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"). הוועדה 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 חברתיים 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 ניוד זכויות ממבנה לשימור בהתאם להוראות השימור, או הכשרת חניון לשימוש מקלט ציבורי, באזור בו נדרשת תוספת מקלטים ציבוריים.

102. נראה להלן כיצד התכנית אינה עומדת בתנאים אלה.

א. הקצאה לשטחי ציבור לפי סעיף 4.1 בתקנון תא/5000: נסביר בהמשך במפורט מדוע תכנית הארגזים צפון אינה עומדת בתנאי זה.

ב. בהחלטה בדבר מתן תוספת שטחי בניה נשקלו לפחות כל השיקולים הבאים : גודל המגרש וצורתו, התאמת הבינוי לאופי המרקם העירוני, שימור, התאמת התשתיות, שיקולים תחבורתיים וסביבתיים, ושיקולים הנובעים מהוראות פרק 5 (העוסק באזורי תכנון). במסמכי התכנית ובדיונים שנערכו אין כל עדות לשיקולים תכנוניים כאלה המצדיקים עליה ברח"ק, וגם במענה להתנגדות לא הוצגו נימוקים מהותיים, אלא רק חזרה על הדרישות והצהרות כמו "הסדרת המרחב".

ג. השיקול הכלכלי להגדלת הזכויות אינו מבוסס דיו או בכלל וממילא לא הוצג בפני הוועדה המקומית, כך שהוא לא יכול להוות שיקול תכנוני לגיטימי להגדלת רח"ק. גם גובה הבינוי ועוצמתו החריגה ביחס לסביבתו, העובדה שאין בתכנית תרומה לשימור, והעובדה כי לא חלו שום שינויים תחבורתיים ו/או תכנוניים מהותיים מאז אישור תא/5000 אשר קבעה כי רח"ק ברירת המחדל הוא 2.5 ואילו רח"ק 4.5 הוא החריג - כל אלו מלמדים כי אין נימוק תכנוני אמיתי לעלייה מהרח"ק הבסיסי. הצעת 'בינוי מלווה' לדופן הרחוב והמשך מערך הרחובות אינה מצדיקה תוספת זכויות אלא אמורה להיות דרישה סטנדרטית מכל תכנית בהיקף כזה. גם אותו "ציר עירוני ירוק שהתכנית מממשת", כלומר רחוב, למעשה לא יעבור בשכונה, אלא יעקוף אותה ואת המסוף התחבורתי שמתוכנן בה (ר' מצגת "עדכון תכנית המתאר תא/5500 הצגה לציבור - אזור מזרח, 18.1.22, מצורפת בסעי' 156 לערך). התכנית גם אינה מייצרת פתרון ניקוז יוצא דופן אלא מציעה רק שינוי לא משמעותי במפלסי הקרקע (כשני מטר), בדומה לתכניות מפורטות רבות. עד כדי כך לא משמעותי פתרון זה, ששלביות הפיתוח אינה חופפת לאגני הניקוז שנקבעו בתכנית. למעשה היקפי הבנייה אינם נגזרת של פתרון הניקוז, אלא להפך - הצורך בתכנון פתרון ניקוז נבע, בין היתר, מהיקפי הבנייה העצומים המבוקשים בתכנית.

ד. גם התנאי של תרומה למרקם העירוני בעיצוב העירוני ו/או במרחב הציבורי ו/או ביצירת תועלת חברתית אינו מתקיים: התכנית אינה תורמת ואינה מחדשת דבר בכך שהיא מציעה מגדלים רבי קומות ככלי להתחדשות של שכונה מוחלשת. פרשנות כאילו כל תכנית המגדילה היצע למגורים תורמת למרקם וכולי, תרוקן מתוכן את התנאי הזה, שהרי דה פקטו כל תכנית למגורים תעמוד בו ולא תהיה עוד משמעות לרח"ק הבסיסי. התכנית אינה תורמת למרחב הציבורי, ואולי אף פוגעת באיכות השטחים הציבוריים הפתוחים לעומת המצב המאושר, כפי שנסביר בהמשך. לגבי התועלת החברתית והעדרה, התייחסנו לעיל לבעייתיות תהליך הפינוי והפיצוי העומד בבסיס התכנית, ונרחיב להלן לגבי תמהיל הדירות.

103. התכנית גם סותרת מטרות עיקריות של מסמך המדיניות לדרך בר-לב/לח"י (תא/מק/9099), שאושר בוועדה המקומית ביום 02.12.20. שם נקבעו מטרות שבמרכזן העדפת הולכי רגל, רוכבי אופניים ותנועה רכובה במרחב, עידוד חצייה ושהיה במרחב ועוד עקרונות בסיסיים של עירוניות טובה:

#### **מטרות:**

- הפיכת המרחב מציר תנועה ממונעת ל-רחוב מטרופוליני המאפשר שילוב תנועה ושהייה ותואם את צורכי תושבי העיר והשכונות הסמוכות, הולכי הרגל, רוכבי האופניים והתנועה הרכובה.
- חיבור שכונות דופן הפארק הדרומיות לשאר מרחבי רובע 9 תוך חיזוק הקשרים צפון-דרום לאורכו של הרחוב. קישוריות מוצעת זו תביא לחיבור שכונות הרובע והעיר ככלל לפארק מנחם בגין הסמוך.
- עידוד חצייה ושהייה במרחבים המעודדים זאת לאורך הדרך.
- יצירת שפת רחוב מובחנת תוך שמירה על הייחודיות השכונתית המשתנה.
- יצירת תמהיל שימושים מגוון ואפיונו בהנחיות בינוי.
- ניסוח מוקדים עירוניים משמעותיים: ממזרח צומת הטייסים וממערב לודוויפול, באמצעות יצירת מרכזי תעסוקה ותחבורה.
- יצירת ארגז כלים ע"י שימוש בעקרונות מטרופוליניים (רציפות), עירוניים (כיווניות) ושכונתיים (שהייה), כמפורט להלן:

\*\*\* מסמך מדיניות לדרך בר לב/לח"י בקישורית:

<https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/DocLib/9099-%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%A8%20%D7%9C%D7%91%20-%D7%9C%D7%97%D7%99.pdf>



104. בניגוד למטרות אלה, מותרת התכנית את דרך בר לב כציר תנועה מוטורית ולא רחוב להולכי רגל: התכנית אינה מוסיפה צמתים לדרך בר-לב, ולפי דברי ההסבר היא ממשיכה לראות בה כמובילה תנועה מוטורית לתוך העיר.

105. התשובה הכנה להגדלת הרח"ק מצויה במכתבה של זיוה אמבר מאגף הנכסים, נספח 9 לעיל, שם צויין, כאמור, כי מחלקת התכנון אישרה את היקף הזכויות רק לאחר שהיזמים הסכימו לדרישת העירייה למתווה הפיזי לתושבים (אמנם, גם מתווה זה נתן רק פתרון חלקי ביותר). זהו הנימוק, למעשה, לתוספת הזכויות, וכל ניסיון להציג בדיעבד עמידה לכאורה בתנאי תא/5000 הוא בגדר סימון המטרה אחרי הירי.

106. **גם אם נניח שתכנית הארגזים עומדת בתנאים לרח"ק מירבי (ואין הדבר כך), הרי שלא ניתן להוסיף עוד נקודת רח"ק נוספת לרח"ק המירבי.** התנאי לתוספת 1 רח"ק במתחם להתחדשות עירונית הוא כי במתחם כזה "רשאית הוועדה, לאחר שבחנה את מכלול ההיבטים התכנוניים, הפיזיים, החברתיים והכלכליים, לאשר 1 רח"ק מכל לרח"ק המרבי ובניה נקודתית חריגה מסביבתה בדרגת גובה אחת מעבר לקבוע בנספח העיצוב העירוני" (סעי' 5.3.2(ג) להוראות תא/5000, עמ' 80 לתקנון).

107. בחינה כזו לא נעשתה בהקשר של הוספת יחידת רח"ק לפי תכנית 5000, כך שממילא לא יכלה הוועדה להגיע למסקנה שהתוספת נדרשת לפי האמור בתא/5000. בדיונים בוועדה המקומית (צורפו להתנגדות התושבים המנוספת לעיל) לא היה שום איזכור לענין זה. למעשה, עמדת הוועדה המקומית היא ש"אין מדובר בתכנית להתחדשות עירונית" (עמ' 140 להחלטה בהתנגדות) – כך שלא ברור כיצד נוספה לה יחידת רח"ק לכאורה מכוח ההוראות למתחמי התחדשות עירונית.

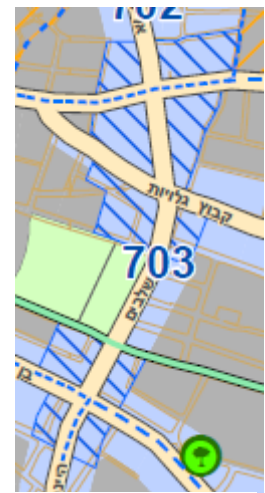
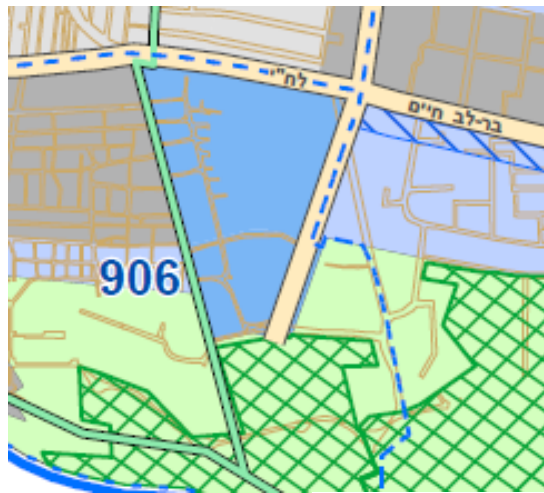
108. אולי בשל תפיסת התכנית כתכנית שאינה להתחדשות עירונית, ישנה התעלמות כמעט מוחלטת מההיבטים החברתיים והתכנוניים הקשורים לגובה הבינוי ולתמהיל הדירות במשולב עם המאפיינים החברתיים של השכונה. ההתייחסות לנושאים אלו מצומצמת מאוד ועומדת בחוסר הלימה עם ההשלכות הצפויות מהתכנית על תושבי השכונה. אפילו נספח חברתי לתכנית מעולם לא נערך שכן "לא עלה צורך בביצוע" (עמ' 148 להחלטה בהתנגדות; כאן שוב עולה הרלוונטיות של מתווה 2016 לדיון בתכנית, שכן אין בנמצא מסמך אחר הסוקר את מצב התושבים הקיימים).

109. החריגה מהוראות תא/5000 קיימת גם בענין גובה הקומות המותר בתכנית.

110. בעוד שתא/5000 הגדירה את אזור תכנון 906 כאזור לבנייה בגובה של עד 25 קומות, לפי נספח הבינוי המוצע יהיו בתכנית בכל תאי השטח הסחירים מגדלים בני 33 קומות.

111. סעיף 5.3.2(ג) בהוראות תא/5000 מציין במפורש כי חריגה מגובה הבנייה בתכנית מקומית להתחדשות עירונית יותר רק בנעלי בנייה נקודתית חריגה. במקרה שלפנינו, בכל תאי השטח הסחירים בתכנית יש מגדלים, ולא ניתן להגדיר סטייה זו כנקודתית חריגה. (נעיר כאן כי התכנית מאפשרת שינוי במיקום המגדלים במרבית תאי השטח הסחירים בשלב המאוחר-ביחס של תכנית העיצוב האדריכלית, כך שבשלב זה ניתן רק לשער את מיקומם - סעי' 6.1(1)(ג), עמ' 18 לתקנון הארגזים צפון נספח 2 לעיל).

112. תא/5000 סימנה בקו מרוסק כחול אזורים אחרים כ"מרקמים בהם גובה הבנייה חריג לסביבתם", כולל אזורים מחוץ לתכנית בתא שטח 906, אך לא הגדירה את שכונת הארגזים-צפון כמרקם כזה. הדוגמאות להלן מחזקות את הטענה שמגדלים בכל שטח התכנית לא יכולים לעמוד בתנאי תא/5000.



מרקם ובו בניה נקודתית חריגה לסביבתה

113. במענה להתנגדויות נאמר כי החריגה בגובה מכוח תכנית 5000 נתונה לשיקול דעת הוועדה המקומית (עמ' 150 להחלטה בהתנגדות). גישה זו היא נכונה באופן חלקי בלבד. שיקול הדעת קיים, אך הוא מוגבל על ידי התנאים שבתכנית 5000, שהרי כל מטרתם של תנאים מסוג כזה היא הבניית שיקול הדעת והגבלתו. עצם קיומו של שיקול דעת אינה מהווה הנמקה להפעלתו. בחינת הגדלת הגובה חייבת היתה לכלול התייחסות ברורה לסביבה הקרובה, לחתך הסוציאקונומי בשכונה ובשכונות הסמוכות, ולהשלכות בקביעת גובה החורג בצורה דרמטית מסביבתו ואשר ישפיע ישירות על עלות המגורים בשכונה. איסוף ולימוד הנתונים בנושאים אלה הוא חובה המוטלת על הוועדה המקומית (בג"צ 164/97 **קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ ואח'**). תהליך מקיף ויסודי של איסוף מידע לצורך קבלת החלטה הוא חלק מביסוס התשתית הראייתית להחלטה, על מנת שתעמוד במבחן הסבירות (בג"צ 5999/10 זיק דינור נ' שר התמ"ת, סע' 12 לפה"ד; בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**; בג"צ 5016/96 **חורב ואח' נש שר התחבורה ואח'**).

114. ההחלטה לחרוג מהגובה ללא הנמקה וללא בחינת העמידה בתנאים, הביאה לחריגה שתכנית 5000 אינה מאפשרת.

115. למעשה, יתכן מאוד שחברי הוועדה כלל לא היו מודעים לכך שהתכנית חורגת ממגבלת הגובה בתכנית 5000. העניין צויין ב"דראפט" כנתון ולא כנושא לדיון:

לפיכך, על פי תא/5000 ניתן לאשר בשטח התכנית בניה בגובה של עד 40 קומות ברח"ק ממוצע של עד 6.

116. לאחר דברים אלה נזכיר כי לפי הפסיקה נדרשת הקפדה יתרה על שמירת גבולות הסמכות במיוחד כאשר מדובר בהפעלת שיקול הדעת על ידי ועדה מקומית לפי סעיף 62 לחוק. סמכויות נרחבות ניתנו לוועדות מקומיות בסעיף זה "תוך הגבלות מפורשות ביחס לשטח הכולל המותר לבנייה, ותוך עירנות מיוחדת לצורך שלא לתת בידי הוועדה המקומית, נכון לעת זו, סמכויות נרחבות להעניק זכויות בניה שלא הוקנו על-פי תכנית המיתאר המקומית בת-התוקף שאושרה בידי הוועדה המחוזית" (ע"מ 2528-02 **ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ**, 18.6.08, סע' 49). סעיפי החוק הרלוונטים תוקנו עוד מאז, אך עדיין נראה כאילו הדברים נכתבו במדויק למקרה שבפנינו.

117. העוררות יבקשו כי ועדת הערר תורה על העברת התכנית לטיפול הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב, שהיא מוסד התכנון המוסמך. לחלופין בלבד נבקש התאמת היקפי הבניה בתכנית להוראות תא/ 5000 לפי האמור לעיל, כך שתתאים לסמכות ועדה מקומית.

#### אי עמידה בהוראות תא/ 5000 בענין הקצאת שטחי ציבור בנויים ופתוחים

118. גם בהיבט של דרישות להקצאת שטחי ציבור בנויים ופתוחים התכנית חורגת מהוראות תא/ 5000, וגם בשל כך לא ניתן לחרוג מהרח"ק הבסיסי של 2.5. (סעיף 4.1 בתקנון תא/5000).

| <b>שטחי ציבור:</b>   |   |
|--|---|
| על מנת להעריך את שטחי הציבור הדרושים נערכה פרוגרמה עבור הפוטנציאל התכנוני בכלל שכונת הארגזים – הקיים והמתוכנן.   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● סה"כ יחידות קיימות ומוצעות: כ- 2,385 (בחלק הצפוני-התכנית המוצעת- 1,800 יח"ד בשטח ממוצע של 80 מ"ר, בחלק הדרומי – בתכנית המאושרת שרובה מומש - כ-585 יח"ד בשטח ממוצע של כ-110 מ"ר).</li> <li>● סה"כ אוכלוסייה צפויה: כ-6,200 נפשות (בהנחה לגודל משק בית 2.5 בחלק הצפוני ו-2.9 בחלק הדרומי).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>שטחי ציבור נדרשים לפי פרוגרמה לכלל השכונה (דונם):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ מבני ציבור: 23.6 דונם ( 20 מקומי, 3.6 עירוני).</li> <li>○ שטחים ציבוריים פתוחים (סף הבית): 18.6 דונם (חושב לפי 3 מ"ר לנפש בשל הקרבה לפארק דרום)</li> </ul> </li> </ul> |

\*\*\* העתק הקטע הרלוונטי מדיון בהחלטת ההפקדה (עמ' 75) רצ"ב **נספח 12**.

120. חוות הדעת שגתה בחישוב כמות התושבים הצפויה בשכונה ולכן הקצתה מעט מדי שטחי ציבור בנויים ופתוחים.

121. חוות הדעת מעריכה שגודל משק בית בחלק הדרומי של שכונת הארגזים הוא 2.9 נפשות בממוצע, לעומת 2.5 נפשות בממוצע בחלק הצפוני – 15% פחות. בדיון בהתנגדויות הוסבר הפער כנובע מגודל הדירות. אולם גודל דירה ממוצעת בתכנית הארגזים צפון הוא 99 מ"ר (עיקרי + שירות), דומה לגודל דירה ממוצעת בחלק הדרומי של השכונה, 104 מ"ר (עיקרי + שירות). מכל מקום, למען הזהירות, יניחו העוררות כי הנתונים נכונים.

122. בנוסף, סך יח"ד בתכנית אינו 1,800 ככתוב בחוות הדעת, אלא 1,838, כלומר תוספת של 95 תושבים לפי תחשיב של 2.5 נפשות/יח"ד). לכך יש להוסיף 300 יחידות דיור מוגן, שכלל לא נספרו בחוות הדעת.

123. חוות הדעת הניחה באופן שגוי כי בשטחי הציבור שבתכנית לא יהיו מגורים (סעיף ג', עמ' 152 להחלטה בהתנגדות). למעשה לא ניתן להבטיח זאת, שכן תכנית תא/מק/צ החלה בתחום התכנית מאפשרת לבנות בשטחי ציבור מעונות סטודנטים ודיור מוגן. לצורך הערר נציג להלן תחשיב לצורכי ציבור ללא שימושים דמויי מגורים בשטחי הציבור בתכנית, כפי שהניחה הוועדה המקומית.

124. עוד הניחה חוות הדעת באופן שגוי כי הדיור המוגן והדיור המיוחד הם יח"ד קטנות מאוד שאמורות להתאים למשקי בית קטנים, שמשקלם בביקוש למוסדות ציבור קטן יחסית (סעי' ב', עמ' 152 שם). לטעמנו, אופי משק הבית הוא רלוונטי להערכת הדרושה לשירותים ציבוריים לא פחות משטח הדירה. הורה יחידני המטופל/ת בשניים או שלושה ילדות/ים בדירה קטנה אינו צורך בהגדרה פחות שטחי ציבור מזוג עם שני ילדים בדירה מרווחת. נראה כי אמירה זו אינה בהכרח נשענת על בדיקה עניינית.

125. בהנחה שגודל משק בית ממוצע בתחום התכנית 2.5 נפש, ולאור העובדה שבתכנית מוצעות 1,838 יח"ד, ובהנחה סולידית שב-300 יחידות הדיור המוגן יתגוררו 350 דיירים (כלומר רק מיעוט של זוגות), האוכלוסייה בחלק הצפוני של השכונה לאחר מימוש התכנית תהיה 4,945 תושבים. יחד עם תושבי החלק הדרומי (2.9 נפשות ליח"ד \* 585 = 1,969 תושבים), מתקבל סך של 6,641 תושבים בחלק הצפוני והדרומי יחד, וזאת מבלי להביא בחשבון שימוש למגורים בשטחי ציבור. **המשמעות היא שדיוק החישוב בחוות הדעת מגדיל את כמות התושבים בשכונה בכ-15%, עוד 441 תושבים.**

126. המענה להתנגדויות (סעי' ה' בעמ' 152 להחלטה בהתנגדות) אינו פותר את הקושי. הקביעה כי הנורמות הארציות מאפשרות להתעלם מהגדלת יח"ד בהקלה ובמסגרת תמ"א בדרום השכונה, אינה מציעה פתרון מעשי לחוסר הצפוי (ובענין תמ"א גם אינה רלוונטית שהרי מדובר בבניה חדשה). שכן גם אם ניתן פורמלית להתעלם מיחידות דיור כאלה, בסופו של דבר הן קיימות, מאוכלסות ודורשות מענה בשטחי ציבור (והבעיה

ניכרת ככל שמתרבים מיזמי התחדשות בניינית). ולגבי הקביעה כי התכנית המאושרת עונה לצרכי הציבור של התכנית, לא ברור איך יכולה תכנית מאושרת לתת מענה למצב שלא יכלה לצפות אותו, של הגדלת מספר יח"ד המותר פי שלושה.

127. סיכומו של דבר, לפי הוראת תכנית תא/5000 (סעיף 4.1.1 (ג) 1., עמ' 62 לתקנון), יש לספק שטחי קרקע לצורך שטח ציבורי פתוח לפי חישוב של 2-6 מ"ר לנפש, אך בהתבסס על חוות הדעת בחרה התכנית להקצות שטח פתוח בהיקף נמוך של 3 מ"ר בגלל הקרבה לפארק דרום. הנחה זו יכלה להיות סבירה לאור הנחיות תדריך הקצאת הקרקע של מינהל התכנון – אך מכיוון שמספר התושבים הצפוי גדול מכפי שחושב בחוות הדעת, ועומד על 6,641 תושבים, היא איננה יכולה לעמוד. **יש להקצות במסגרת התכנית 20 דונם ביעוד שטח ציבורי פתוח, 1.4 דונם יותר מכפי שחושב בחוות הדעת.**

128. לפי הנחיות תא/5000 (סעיף 4.1.1 (ג) 2., עמ' 62), יש לספק שטחי קרקע לצורך שטח לבנייני ציבור בהיקף של 1-7 מ"ר לנפש. בחוות הדעת הובא בחשבון ממוצע של 3.8 מ"ר לנפש. לפי אותו מכפיל למספר התושבים הצפוי (6,641), **יש להקצות 25.2 דונם ביעוד שטח לבנייני ציבור, 1.6 דונם יותר מכפי שחושב בחוות הדעת.**

129. זהירות יתרה בבחינת הקצאות שטחי הציבור בתכנית נדרשת גם לאור העובדה שתכנית להגדלת מספר יח"ד בשכונה ללא תוספת שטחי ציבור נעשתה כבר בתכנית איילון.

130. באין תחשיב כלכלי לתכנית, אין גם הסבר שמאי לבחירה לפרש למינימום את ההקצאות הנדרשות.

131. בדיון להפקדה (נספח 3 לעיל, בעמ' 87) התייחסה מנהלת היחידה האסטרטגית בעיריה, חגית נעלי יוסף, להקצאת שטחי ציבור בתכנית וציינה כי למרות העמידה, לשיטתה, בנורמות של מינהל התכנון, מדובר בתוספת מזערית של שטחים לעומת תוספת יח"ד בתכנית (הדגשים הוספו):

חגית נעלי יוסף: אנחנו גוזרים את היקפי השטח ע"פ נורמות מקובלות ומאושרות של מינהל התכנון וגם לצרכים העירוניים לשטחי ציבור. במצב הנכנס לפרויקט יש לנו היצע של 18 דונם שהם שטחי ציבור ואנחנו מוסיפים על הקיים 1600 יח"ד. בסה"כ כל מניין השטחים הם 22 דונם, בסה"כ מוסיפים 4 דונם לדלתא של יח"ד הדיור שייצרו הרבה מאוד ביקוש לשטחי ציבור. זו דלתא מזערית לעומת העומס והתוספת שאנחנו מייצרים, החוסן החברתי והקהילתי נחוץ פה. הרצון היה לייצר כמה שיותר מוסדות ציבור שמחייבים את השטחים שלהם.

ומייד לאחר מכן, במענה לשאלה בענין זה, הסבירה כי מדובר בהקצאה נמוכה יחסית:

כאן. גם בסביבה מתייחסים לכל האזור העומד לקראת תהליכי התחדשות ותמיד יש ביקושים לשטחים קיימים ואנחנו תמיד בחסר. יש לנו אחריות לתכנן את השטחים בצורה מושכלת ולמקסם את זכויות הבניה כולל מה שתכנית צ' מאפשרת. יכול להיות שבהמשך נבחן לגבי דיור שיתופי. מדובר על תוספת 4 דונם בתאי שטח שיכולים לספק שטחי ציבור ופעילות ציבורית לסוגיה. יחסית זו התכווצות מהנהלים ומהתקנות שאנחנו עובדים איתם לאור תוספת יח"ד והאוכלוסייה כאן. השטחים האלה חיוניים מאד ונדרש לתכנן אותם בשלביות מבחינת מושכלת.

132. אם כך, האחריות לנושא בעצמה מעידה כי מדובר בהקצאה נמוכה מהמקובל, וכי לא ניתן לפסול כי בשטחים הציבוריים יתגוררו תושבים נוספים במה שהגדירה כ"דיור שיתופי". לפיכך ניתן לצפות לעומס רב על שטחי הציבור, גם אילו היו הנתונים הפרוגרמטיים מדויקים (מה שאינו המצב). קל וחומר לא ניתן לומר שישנה כאן הקצאת שטחי ציבור המאפשרת עליה ברח"ק בתנאים שקובעת תכנית תא/5000.

133. בכל מקרה, התכנית בוודאי אינה מקצה שטחי ציבור מעבר לנדרש, ולכן אין הצדקה לעלייה ברח"ק.

#### **אי עמידה בהוראות תכנית 5000 לענין ייעודי הקרקע הציבוריים**

134. בנוסף לחובר בשטחי ציבור, התכנית סוטה מהוראות תא/5000 גם לענין איכות שטחים אלה.

135. תכנית הארגזים צפון משנה את מיקום ייעודי הקרקע הציבוריים בשטחה (ר' תשריט מצב מוצע ומצב קיים). בשל כך, לפי סעיף 3.5.1 (ד) (1) בהוראות תא/5000 (עמ' 34 בתקנון) מותר היה להפקיד את התכנית רק אם "הובטחו ככל הניתן, שטחים חלופיים למטרות אלו [המטרות הציבוריות] ביעוד זהה, בעלי גודל ורמת

אטרקטיביות דומה ובפריסה עירונית מאוזנת". כלומר, אין די בהיקף אלא יש לבחון גם את איכות השטחים הציבוריים המוצעת ואת פריסתם.

136. בתכנית המוצעת חל שינוי משמעותי באיכות שטחי הציבור הפתוחים: מספר הצמתים (הקישורים) להולכי הרגל בין הרחובות הראשיים המקיפים את השכונה ובין פנים השכונה ירד מ-12 ל-10; הרצף הירוק שמתחיל בפארק דרום והגיע במצב המאושר עד לדרך בר-לב נקטע במצב המוצע; ירדה איכות השטח הציבורי הפתוח בכך שבמקום שלוש גינות שהיו בחלק הצפוני של השכונה, נותרו שתיים, כשבאחת מהן ישולב מבנה ציבורי. ראו הסכימות הבאות, על בסיס תשריט מצב מאושר ותשריט מצב קיים בתכנית הארגזים צפון:



מימין, תשתית ירוקה המשמשת כרשת משלימה של גינות ושבילים במצב המאושר, משמאל, תשתית ירוקה המשמשת כאמצעי להרחבת מדרכות במצב המוצע.

137. לענין איכות השטחים הפתוחים, לפי התכנית, השטחים הירוקים הפכו מרשת מקבילה המוסיפה לרשת הדרכים (כפי שהיה במצב מאושר), למערכת הצמודה לדרכים המשמשת להרחבתן בפועל (במצב מוצע). במקום רצף גינות במצב המאושר, השטחים הירוקים ישמשו כמעין מדרכות רחבות במצב המוצע. לנקודה זו לא ניתן מענה בדיון בהתנגדויות.

138. במענה להתנגדות התושבים (עמ' 153 להחלטה בהתנגדות), דובר על 2 מרחבים פתוחים בשכונה; על הסמיכות לפארק מטרופוליני כמספקת מענה לשצ"פים; ועל "היפוך הפירמידה" והעדפת הולכי הרגל ורוכבי האופניים.

139. למעשה, ריבוי צמתים הוא תנאי בסיסי להעדפת תנועה רגלית. הצומת מגדיל עבור הולך הרגל את הזיקה בין שני צידי הרחוב, ממתן את התנועה – מה שמקטין את הסיכון לפגיעה קטלנית, ומאפשר להולכי הרגל להתנייד ביעילות יחסית ללא צעידות ממושכות מדי עד לנקודת חציה מותרת (או חציה ללא תימרור מתאים בצורה מסוכנת).

140. נוחות השימוש בדרך משפיעה על נכונות תושבי העיר להיות הולכי-רגל. ר' הנחיות לתכנון רחובות בערים – תנועת הולכי רגל, משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון, 2009, עמ' 48 וסביבותיו, בקישורית: <https://ilgbc.org/wp-content/uploads/2019/10/PedestrianTrafficPlanning.pdf> לכן לאור הצהרותיה על העדפת הולכי רגל, היה על הוועדה המקומית לתת משקל רב להיבט זה ולהימנע מצמצום צמתים, הפוגע בקישוריות ובאיכות ההליכה ברגל בשכונה.

141. ההסתמכות על פארק מטרופוליני כמענה לשצ"פ מעידה על כך שהתכנית עצמה אכן אינה מציעה שטחים ציבוריים פתוחים באיכות סבירה. לפי הוראות מינהל התכנון, על התכנית לתת מענה לשטחי ציבור בטווח סף הבית – מרחק הליכה קצר, כשמרחב החיפוש לשטח ציבורי זה הוא בתחום התכנית בלבד. האפשרות להקצות שצ"פ מחוץ לתחום התכנית קיימת בתנאים מסויימים ורק במקרה של תכנון שטח בנוי ולכן אינה חלה כאן. ר' מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, 2018, עמ' 218 ואילך, בקישורית:

142. אם כן, התכנית אינה מקצה שטחי ציבור פתוחים ובנויים כנדרש. בשטח הנהרס כולו מהיסוד ונבנה מחדש לא יכולה להיות הצדקה לתוצאה כזו. לפיכך, ככל שיידחו טענות העוררות בענין דחית התכנית והעברתה לדיון בהפקדה בוועדה המחוזית, יש לתקן את הפרוגרמה לשטחי ציבור של התכנית, לתקן את התכנית עצמה בהתאם ולהפקידה מחדש להתנגדויות.

#### **תמהיל דירות לקוי – חוסר בדיוור ציבורי ודיוור בהישג יד**

143. אחד התפקידים של תכנית להתחדשות עירונית הוא לייצר מרחב המאפשר מפגש של מגוון א.נשים, ויכול להכיל זהות קהילתית מגוונת. בתכנית המציעה הריסה ובניה מחדש, יש פוטנציאל רב להצעת טווח רחב של אפשרויות דיוור שיזמינו מגוון כזה. התכנית כאן רחוקה ממיצוי פוטנציאל זה.

144. דיוור ציבורי ודיוור בהישג יד אינם עונים למלוא הצורך בדיוור מוזל, אך הם הכלים שמציע המחוקק ולכן מיצויים המלא חשוב שבעתיים. זאת בעיקר בשכונה המתאפיינת בחתך סוציאקונומי נמוך.

145. חשיבות תמהיל הדיוור המגוון, ובפרט הדיוור הזול יחסית, גוברת עוד יותר בתכנית הארגזים צפון, שכן יהיה צורך בדיוור זה לדיירים המפונים שלא ייהנו מדיוור חלופי ולא מפיצוי הוגן.

146. עמדתה העקבית של הוועדה המקומית לענין הדיוור הציבורי בתכנית היתה כי הנושא באחריות מדינת ישראל וכי הדין אינו מאפשר לה לאשר דיוור ציבורי בתכנית (עמ' 153-154 להחלטה בהתנגדות).

147. הטענה שהדיוור הציבורי הוא באחריות המדינה היא טענה מיתממת. נושאים ומפעלים רבים מצויים באחריות המדינה ו/או אינם מחובתו של שלטון מקומי, וחרף זאת בחרה העירייה לקחת אותם תחת אחריותה (ותקציבה), החל מעריכת חוזה שכירות לדוגמה, דרך העמדת צי רכב לרשות הבריאים והכשירים שבין תושבי העיר ועד אירוח האירוויזיון. שיקול הדעת קיים לעירייה לקבל על עצמה גם אחריות לדיוור ציבורי לתושבים הזקוקים לו, בכלים שהדין מעמיד לרשותה.

148. גם הטענה כאילו אין לעיריה סמכות לעגן דיוור ציבורי בתכנית אינה מדוייקת. מקובל על העוררות האמור במענה להתנגדויות, כי דיוור ציבורי אינו "מטרה ציבורית" המאפשרת הפקעה ו/או שימוש בשטחי ציבור לפי סעיף 188 לחוק. אולם, פקודת העיריות קובעת, בסעיף 249(5) שלה, כי בין סמכויות העיריה –

"249. (5) לספק שיכון למעוטי אמצעים, ולתכלית זו –

(א) לרכוש או לחכור כל קרקע, לרבות בתים או בנינים אחרים שעליה;

(ב) להקים שיכונים על כל קרקע;

(ג) לרכוש או לחכור כל קרקע, כדי למכרה או להחכירה חכירה ראשית או משנית, להקמת שיכונים למעוטי אמצעים על ידי אדם זולת העיריה;

(ד) לשנות, להרחיב, לתקן ולשפר בתים, בנינים או שיכונים אחרים שנרכשו או הוקמו כאמור לעיל;

(ה) לצייד קרקע, בתים, בנינים או שיכונים אחרים, כאמור, בכל הציוד והריהוט והנוחות הדרושים, ובלבד שלא תרכוש דרך כפיה קרקע כמשמעותה בסעיף 2 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, אלא בהתאם להוראותיה של אותה פקודה;"

149. מכאן, שלעיריה סמכות מפורשת לחייב את היזם בבניית דירות לדיוור ציבורי כמיטלה ציבורית. לחלופין יכולה העירייה לרכוש דירות רגילות מהיזם לאחר בנייתן במחיר עלות, כדיוור ציבורי אותו תנהל חברה עירונית, כגון חברת עזרה וביצרון (ר' חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשנ"ח-1998). במקרה כזה הזכאים יהיו תושבי העיר, ואין ספק שהדבר ישפר את תרומתה החברתית של התכנית. גם מהלכים אלה מחייבים הצגת תחשיב כלכלי לתכנית.

150. לענין גודל הדירות בתכנית, בהחלטה בהתנגדויות תוקן גודל הדירות ונקבע מספר מינימלי של 20% יחיד קטנות מסך יחידות הדיוור במגרשים שאינם דיוור בהישג יד (עמ' 155 להחלטה בהתנגדות). זוהי קביעה חשובה וראויה, תוצאה של התנגדות התושבים, והעוררות מברכות עליה.

151. סוגיה שנפתרה רק בחלקה במסגרת החלטות הוועדה ביחס לתכנית היא דיוור בהישג יד (להלן: "דב"י").

152. התכנית קובעת בסעיף 4.2.2. (א) להוראותיה, שכלל יחידות הדב"י ירוכזו בתא שטח אחד שמספרו 108, ושהן תהיינה מחצית מכמות יחידות הדירות באותו תא שטח, כלומר 35 יחיד דב"י מתוך 1,238, לפי טבלת זכויות הבניה בתכנית.

153. הוועדה המקומית קיבלה באופן חלקי את עמדת התנגדות התושבים לפיה זהו שיעור נמוך מדי של דיוור בהישג יד ביחס למאפייני השכונה ולסך יחידות בתכנית, והגדילה את מספר יחידות הדב"י בתכנית ל-6% במקום 1.6% מכלל יחידות (לטובת הוודאות רצוי היה לנקוב מספר ממשי ולא להסתפק באחוזים).

154. זהו תיקון הכרחי, אבל לא מספיק. היקף הדב"י בשכונה חייב להביא בחשבון את מספר משקי הבית המפונים, שיישארו ללא קורת גג וללא פיצוי לאחר פינויים כחלק ממימוש התכנית. יש להגדיל את היקף הדיוור בר ההשגה לכדי 10% מסך כל יחידות בתכנית.

155. לאור הותרת הבעלות בדירות הדב"י בידי היזמים, יש להוסיף הוראה בתכנית הקובעת מנגנון פיקוח עירוני על ניהול יחידות אלה, לרבות הקצאתן לזכאים בלבד ותמחור דמי השכירות.

156. בנוסף יש לשקול פעם נוספת את פיזור יחידות הדב"י בבניינים רבי קומות בתכנית. ריכוז כלל הדב"י בבניין אחד מעלה תחושה בעייתית של הפרדה, ויש חשש מפגיעה באיכות הטיפול בשטחים המשותפים בבניינים כאשר כל הדירורים הם שוכרים בכלל, ושוכרים במחיר מופחת במיוחד.

157. במענה להתנגדויות בענין זה ישנו הסבר להפחתת תקן החניה (עמ' 157 להחלטה בהתנגדות). נבהיר כי העוררות אינן מתנגדות להפחתת התקן.

158. בסיכום נושא זה, ככל שלא תידחה התכנית, יבקשו העוררות להורות על הוספת דירות בהישג יד עד היקף של 10% מסך הכל יחידות בתכנית, להוסיף הוראה בתכנית הקובעת מנגנון פיקוח עירוני על השכרת הדירות בהתאם לתוספת השישית לחוק, ולהורות על מספר דירות שיירכשו על ידי העיריה לצורך שימושן לדיוור ציבורי עבור זכאים מתושבי ותושבות השכונה ובכלל, ועל הצגת פרמטר זה בתחשיב כלכלי לתכנית.

### הגדלת מסוף (חניון) האוטובוסים בהליך לא תקין

159. לאחר הפקדת התכנית, הגיש מהנדס העיר (מה"ע), המשיב 6, התנגדות ובה בקשה לתוספת 4,500 מ"ר למסוף התחבורה המוצע בכניסה לתכנית. התנגדות מה"ע לא כללה הנמקה לבקשה זו ולא נקבה במספר האוטובוסים שיוכל לעשות שימוש במסוף.

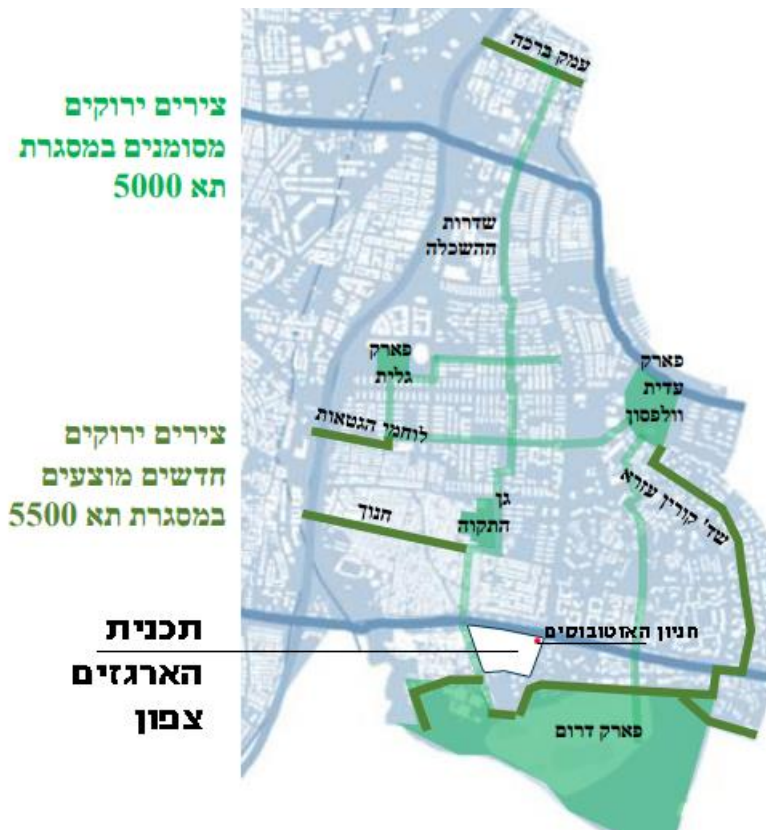
### \*\*\* העתק התנגדות מהנדס העיר רצ"ב נספח 13.

160. התנגדות מה"ע התקבלה. שטחי תחנת האוטובוסים המוצעים בתכנית גדלו משמעותית, מ-2,500 מ"ר ל-7,000 מ"ר, תוספת של עוד 4,500 מ"ר לחניון אוטובוסים שיקבל את פני הבאים והבאות לשכונה. כיון שאין ביטוי במסמכי התכנית לתיקון זה, הוצגה בבקשה לדיון חוזר הערכה למשמעותו: בהנחה שלא תידרש עוד עמדת שומר, עמדת שטיפה וכולי, תוספת 4,500 מ"ר תוקצה רובה ככולה לתוספת חניות אוטובוסים, משמע עוד 70 אוטובוסים שיוכלו לחנות בנוסף ל-20 עליהם דובר בגירסת ההפקדה. לא ברור כיצד נעשה תיקון כזה לתכנית בלי גיבוי מקצועי ממוסמך לרבות הגשת גירסאות מעודכנות של הנספח הסביבתי ונספח התנועה.

161. זאת ועוד. לפי המוצג לציבור בדיונים על עדכונים לתכנית המתאר העירונית, עיריית תל אביב יפו מקדמת ציר ירוק לאורך הגבול הצפוני של פארק דרום, שאינו מתחבר עם המסוף בשכונת הארגזים ולמעשה

עוקף את השכונה. המסוף לא יתחבר לצירים העירוניים הירוקים, ולא לרשת הסעת המונים. זהו חניון אוטובוסים ותו לא. לכן נראה שאין ממש בקביעה בענין חשיבות המסוף לנגישות השכונה.

להלן מפת הצירים הירוקים כפי שהוצגה לציבור ולוועדת התכנון בהתייחס לעדכון תכנית המתאר תא/5500, עם סימון מיקום חניון האוטובוסים וגבול תכנית הארגזים :



השקף מתוך מצגת עדכון תכנית המתאר תא/5500 הצגה לציבור – אזור מזרח, 18.1.22, עמ' 16, בקישורית :

<https://www.tel->

[aviv.gov.il/Residents/Development/OutlineDocs/%D7%9E%D7%96%D7%A8%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%99%D7%A8%20-%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA%20%D7%95%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%A8%20%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%95%D7%9F%20%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%AA%D7%90%D7%A8%2018.1.22.pdf](https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/OutlineDocs/%D7%9E%D7%96%D7%A8%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%99%D7%A8%20-%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA%20%D7%95%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%A8%20%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%95%D7%9F%20%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%AA%D7%90%D7%A8%2018.1.22.pdf)

162. הגדלת שטח חניון האוטובוסים משליכה על סביבתה מעבר להוספת מספר האוטובוסים. כתוצאה מהגדלת החניון, השטח מדרום לו, שהיה אמור להיות דרך משולבת, יהפוך לשטח שמשרת רק את האוטובוסים, ויהפוך לרמפת כניסה לחניון. כמו כן, הכניסה למסוף התחבורה המוגדל תהיה במרחק 30 מטרים מצומת רחוב משה דיין ודרך ברלב, הצפויה להיות מושפעת ממנו, ואף עלולה לחסום את השכונה בפניה המזרחית של התכנית.

163. בהיבט הסביבתי, הגדלת המסוף פי שלושה תגדיל משמעותית את פליטת הקרינה חשמלית ופליטת הגז מתחת למבנה הדיור המוגן שייבנה מעליו. שימוש באוטובוסים חשמליים בלבד הודגש בחוות הדעת הסביבתית לתכנית, וכן גם נושא הקרינה – הכל בהתבסס על גודל מסוף האוטובוסים בגירסת ההפקדה של התכנית. להלן התייחסות חוות הדעת הסביבתית לנושא זיהום אוויר ומסוף האוטובוסים (עמ' 62 לחוה"ד) :



## 2.4.2 תחנת קצה לאוטובוסים

במסגרת התכנית מוצעת הקמת תחנת קצה תת"ק לאוטובוסים.

מומלץ כי תפעול מערך האוטובוסים יהיה חשמלי בלבד ולא תותר כניסת אוטובוסים מונעים בדיזל לצורך מניעת מטרדי זיהום אוויר.



הפעלת תחנת הקצה תתאפשר בכפוף לחוות דעת סביבתית בהתאם להמלצות המשרד להגנת הסביבה.

יש לאפשר גמישות לגבי הטכנולוגיות הקיימות והעתידיות לתפעול התחבורה הציבורית.

164. עמדת חוות הדעת על מסוף האוטובוסים ב"הצעות להוראות התכנית" (עמ' 66 לחוה"ד):

## 4.8 תחנת קצה לאוטובוסים

תנאי לקבלת היתר בנייה למבנה הדיור המוגן יהיה הכנת חוות דעת בנושא קרינת אלמ"ג מתחנת הקצה לאוטובוסים (במידה ותהיה כזו) המציג את הדרישות והאמצעים למניעת קרינה אלקטרומגנטית לשהייה ממושכת במבנה הדיור המוגן בהתאם לדרישות אגף קרינה ורעש במשרד להגנת הסביבה.



תנאי לאיכלוס יהיה ביצוע מדידות קרינה בפועל לעת הפעלת מערך האוטובוסים. ככל שמועד הפעלת האוטובוסים יידחה, תנאי להפעלת מערך האוטובוסים יהיה הגשת דו"ח מדידות קרינה לאישור המשרד להגנת הסביבה.

תנאי להפעלת תחנת קצה לאוטובוסים מתחת למפלס הכניסה הקובעת בתחום מגרש 201 הינו הבטחת תפעול מערך אוטובוסים שאינו מונע בדיזל, מימן או גפ"מ. היה ותתבצע טעינת אוטובוסים חשמלית בתחנת הקצה, אישורה יהיה בכפוף לחוות דעת יועץ קרינה בהתאם להמלצות הרשות העירונית לאיכות הסביבה לשהייה קבועה, או כל יועץ רלוונטי אחר, בהתאם לטכנולוגיה.

חוות הדעת הסביבתית לתכנית הארגזים צפון, בקישורית:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=ppnCWTcsST%2blexZLQue8Yp6nhvsw8ATZYL716ooVZFfuon5egpGoRbl3UtPWe7YfmQPvscnEjLvgKLb1Ko8d63G%2f82FB%2fcceBv%2bnUrwk514%3d](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=ppnCWTcsST%2blexZLQue8Yp6nhvsw8ATZYL716ooVZFfuon5egpGoRbl3UtPWe7YfmQPvscnEjLvgKLb1Ko8d63G%2f82FB%2fcceBv%2bnUrwk514%3d)

165. בדיון בהתנגדות מהנדס העיר ובדיון החוזר לא הוסבר כיצד תיתכן הגדלת המסוף ללא בחינת ההשלכות, תיקון הנספח הסביבתי ועדכון ההוראות המתאימות בתקנון. בדיון החוזר נקבע בענין זה בין היתר כי מדובר בשימוש של עד 40 אוטובוסים - מבלי להסביר מדוע נדרשת לשם כך הגדלת השטח פי שלושה - וכי אין להכפלת מספר האוטובוסים המתוכנן השפעה ניכרת (עמ' 8 לפרוטוקול) ולא מדובר בשינוי מהותי לתכנית (עמ' 9).

166. העוררות יטענו כי זוהי הנחת המבוקש. על מנת לדעת מה יהיה שיעור השפעת הכפלת האוטובוסים בחניון על הסביבה והתנועה (בהנחה שאכן מדובר ב-40 אוטובוסים בלבד - נתון שאינו מעוגן בתכנית), היה על הוועדה המקומית לבדוק זאת עוד טרם קבלת החלטה בענין התנגדות מה"ע. ככל שבדיקה כזו תאפשר הקמת חניון ל-90 אוטובוסים **בקומת הקרקע של מבנה דיור מוגן ומתחת לו** - נדרש היה לתקן את הוראות התכנית בהתאם לתוצאות. "אין מקום להליך מינהלי במתכונת של "נעשה ונשמע" - כך שתחילה תאושר התוכנית ורק לאחר מכן יתקבל המידע הרלוונטי על היקף הזיהום במקום. הדברים נכונים בהקשרן של החלטות בתחום התכנון והבנייה, כפי שהם נכונים בהקשרים מינהליים אחרים... כאשר על כף המאזניים עומדות שאלות שלהן השלכות פוטנציאליות על בריאות הציבור, יש לבחינה הסביבתית משקל נוסף" (דנ"ם 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור**, סע' 3 לפסק דינה של השופטת ברק-ארוז, פורסם 21.5.21).

167. הגדלת שטח המסוף בשיעור כה משמעותי במסגרת שלב ההתנגדויות מחייבת גם פרסום מחדש של התכנית ולו בענין זה, בהתאם לסעיף 106 לחוק.

168. התנהלות הוועדה המקומית בנוגע למסוף ואישור הגדלתו פי שלושה בישורת האחרונה של ההליך התכנוני ללא גיבוי מקצועי, מהווים חוליה נוספת בשרשרת ההתנהלות הלא תקינה בנוגע לתכנית. התנהלות זו הביאה לאישור תכנית למגורים שרובם במגדלים למשפחות שהכנסתן נמוכה, עם שטחי ציבור שאינם מספקים וחניון לעשרות אוטובוסים בכניסה לשכונה. תכנית כזאת אין לאשר.

169. ככל שתידחה בקשת העוררות להורות על דחיית התכנית, יבקשו העוררות להורות על בדיקת היתכנות תחבורתית ועל בדיקה סביבתית כתנאי להגדלת המסוף ועל עדכון נספחי התנועה והסביבה בהתאם, ולכל הפחות, עדכון נספחי התכנית בהתאם לשינויים התכנוניים המבוקשים בהתנגדות מהנדס העיר.

### התנהלות פסולה של המשיבה 2 ביחס לתכנית

170. המשיבה 2, רשות שלטונית רבת עוצמה, בעלת ענין בקרקע ומי שהפעילה מכרז לשם מיצוי פוטנציאל הדיור בקרקע לטובת הציבור לכאורה כמו גם פינוי הוגן וראוי לתושבים הקיימים, לא ראתה לנכון להיות מעורבת במתווה שהובילה עיריית תל אביב יפו. ר' סע' 4 למכתב רמ"י (באמצעות עו"ד נירה שורף) מיום 16.11.21, במענה לפניית העוררת 1 מיום 4.8.21.

\*\*\* העתק מכתב העוררת 1 אל רמ"י מיום 4.8.21 ותשובת רמ"י מיום 16.11.21 רצ"ב יחד נספח 14.

171. במכתב זה גם הודיעה רמ"י כי ויתרה על תוספת תשלום בגין תוספת הזכויות בקרקע.

172. עמדה זו מבטאת ניסיון לאחוז במקל משני קצותיו: לוותר בשם הציבור על תשלום מידי יזם פרטי בגין תוספת זכויות בשווי מיליוני שקלים ולמעלה מזה, להתנער מכל אחריות למצב המפונים והפיצויים – ועם זאת להופיע כמגישת התכנית, כלומר לסייע בקידום ההליך התכנוני.

173. הראינו, כי קיים קשר הדוק בין הפינוי הכפוי ומתווה 2016 לבין התכנית, כשהסכמת היזמים הפרטיים למתווה היתה תנאי לאישור היקפי הבניה שבתכנית. הראינו גם כי נכון להיום קיימות כ-216 משפחות, לא כולל שוכרים, העומדות בפני פינוי מביתן בשכונת הארגזים ללא תמורה הוגנת ו/או ודאית. המשיבה 2, כאחד הגופים הציבוריים החזקים בישראל, היא בעלת זכויות ו/או בעלת עניין בקרקע, ואין זה סביר כי תבחר בעמדה של אדישות למצב זה מבלי לקיים לכל הפחות דיון סדור בנושא, שתוצאותיו יעמדו לביקורת.

174. במכתב רמ"י נאמר כי מעת לעת מתקיימים דיונים בנושא שכונת הארגזים. על המשיבה 2 להציג החלטה סדורה שהתקבלה על ידה בענין הופעתה כמגישת התכנית ואי מעורבותה במתווה 2016 במקביל.

### סיכום

175. תחת הכותרת הנקייה "התחדשות עירונית של המרחב הצפוני בתחום שכונת הארגזים לרווחת העיר", צפויה תכנית הארגזים צפון לפנות מביתן ללא פיצוי הוגן או בכלל עשרות משפחות, חלקן מתגוררות בשכונה מאז הקמתה בשנות ה-40 של המאה הקודמת, כשלמעשה, תרומת התכנית לעיר מוטלת בספק, וההליך בו אושרה היה פגום מיסודו.

176. ערר זה מתמקד בבעיות מרכזיות העולות מהתכנית ושיש להן אופי ציבורי המשפיע על התושבים הקיימים כמו גם על כלל קהל היעד של התכנית: הסירוב להציג תחשיב כלכלי לתכנית; פגמים מהותיים בהפקדה; חריגה מסמכות בהפקדת תכנית החורגת מהוראות התכנית הכוללת; חוסר בשטחי ציבור בנויים ופתוחים; הצעת תמהיל דירות לקוי ואנטי-עירוני המנוגד להוראות תכנית תא/ 5000; הוספת מסוף אוטובוסים שגודלו פי שלושה מהמוצע טרם ההפקדה ללא הבדיקות הנדרשות; והתנערות רשות מקרקעי ישראל מאחריותה לקרקע ולמתגוררים בה.

177. בחינת מסמכי התכנית וההליך התכנוני לאישורה מעלה תמונה קשה של הליכי תכנון ממוקדי מטרה, שאינם מתיישבים עם עקרונות יסוד של התחדשות עירונית ועם כללי המשפט המינהלי. אישור התכנית במתכונתה הנוכחית יגרום עוול חברתי בלתי נסלח.

א. לקבל את הערר ולדחות את התכנית, או -

ב. לחלופין בלבד, וככל שלא תתקבל עמדת העוררות כי יש לדחות את התכנית - להורות על העברת התכנית לדיון להפקדה בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב לרבות דיון בסוגיות התכנוניות שלא קיבלו מענה בוועדה המקומית כפי שפורטו בערר, או -

ג. לחלופי חלופין ורק אם תידחינה הטענות לענין דחיית התכנית והחריגה מסמכות - להורות לוועדה המקומית להציג את התחשיב הכלכלי לתכנית, לתקן את היקף שטחי הציבור, לתקן את היקף הדיור בהישג יד ואת היקף הדיור הציבורי בתכנית כך שיגיע לכדי 10% כל אחד מסך הדיור המוצע, לבצע את הבדיקות הנדרשות להגדלת מסוף האוטובוסים ולעדכן את מסמכי התכנית בהתאם, להשלים את הליך ההתייעצות עם הציבור על פי הנוהל העירוני, להפקיד מחדש את התכנית על כל מסמכיה המתוקנים ולאפשר להתנגד לה כדיון.

היום: 29 מרץ, 2022

---

שרון קרני כהן, עו"ד  
ב"כ העוררות