

עו"ד ספיר זילבר

גרסת הדפסה 

מאמר

[הפגיעות הקשות של תמ"א 70 – וזו רק ההתחלה](#)

מאת עו"ד צבי שוב וגב' שיר בן אטיה, מתמחה

תכנית המטרו החשובה, אך האימתנית, ממשיכה להתקדם בקצב רב וכבר גורמת לרעש רב (תרתי משמע). המטרו תעבור ב-23 ערים, בתוואי של כ-145 ק"מ במרכז הארץ, כשמטרתה בין היתר לקצר משמעותית את זמני הנסיעה למרכזי התעסוקה בת"א, תוך יצירת נגישות והפיכת חייו של האזרח הקטן לטובים ונוחים יותר. סביר שזה אכן מה שיהיה, השאלה היא מה יהיה בטווח הקצר.

במקביל להפקדת תכניות המטרו, מתקדמת גם תמ"א 70 המהווה מעין תכנית "השלמה" לקווי המטרו. תמ"א 70 הינה תכנית לפיתוח המרחב העירוני סביב תחנות המטרו ושטחי הדיפו. מדובר בתכנית ארצית המצויה בשלב ראשוני, שמטרתה בין היתר ציפוף והגדלת עצימות הבנייה תוך הוספת שטחים סחירים ויצירת עירוב שימושים, הן בשטח התחנות שיוקמו מסביב והן בשטחי הדיפו (מרכזי תפעול). המטרה הינה אישור תכניות המטרו הנוכחיות (תת"לים) ובשלב מאוחר יותר להוסיף "על גביהן" שטחי מסחר, מגורים, תעסוקה, מלונאות וכו' הן בשטח התחנות ומסביבן והן בשטחי הדיפו, שם בכוונת המדינה להקים מתחמים מסחריים ואח', בין היתר על מנת ליצור מקורות מימון לפרויקט הענק.

ממש לאחרונה, פורסמו הודעות מכוח סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה, המורים בין היתר על הכנת התכנית והגבלת תנאים על מנת שתמ"א 70 תוכל להתקיים בהמשך.

סעיף 77 לחוק מסמיך את מוסד התכנון המוסמך, לפרסם הודעה בדבר הכנתה של תכנית. על אף שכיום לא קיימת חובה לפרסם הודעה בדבר הכנת תכנית, אנו סבורים כי ראוי לפרסם הודעה על הכנתה בייחוד כאשר מוסד התכנון מחליט על קביעת תנאים על פי סעיף 78 ויתרה מכך, המתכנן הוא משרד ממשלתי או גוף ציבורי המגבש תכנית משמעותית שעשויות להיות לה השפעות על הציבור או על בעלי זכויות אחרים. כך למעשה מובטח שבזמן שהתכנית מגיעה לשלב בשלות תכנוני משמעותי – יקבל הציבור מידע על כך.

סעיף 78 לחוק מסמיך את מוסד התכנון המוסמך, לקבוע תנאים למתן היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע ועוד. מכוחה של סמכות זו עשוי מוסד התכנון להגביל/אסור כליל על הוצאתם של היתרי אף שהם תואמים את התכנית התקפה החלה על הקרקע או להתנות הוצאתם בתנאים.

כאשר מתאשרת תכנית ונכנסת לתוקף, זו מעניקה לבעל הקרקע זכות לפעול על פי הוראותיה, לפתח את הקרקע ולהשתמש בה בהתאם למותר על פי אותה תכנית, סעיפים אלו מתייחסים בדרך כלל לתקופה שעד הפקדה של התכנית שאז ממילא מוגבלת הוצאת היתרים הסותרים את התכנית המופקדת.

כידוע, תכנית מאושרת הינה בגדר חיקוק, ולכן נקבע כבר רבות, כי ככלל מוסד תכנון אינו רשאי לסרב לבקשה להיתר בניה התואמת את התכנית התקפה. **סמכותו של מוסד תכנון לסרב להיתר תואם תכנית מוגבלת למקרים חריגים, בהם ברור וגלוי שהתכנית על פיה מבוקש ההיתר אינה תואמת עוד את הדרכים החדשות והבניה המבוקשת על פיה תפגע בציבור.** כמו כן, לרוב גם אם מדובר בתכנית ישנה שאינה עדכנית לא יהיה בכך על מנת להצדיק סירוב לתת היתר בניה על פיה. הדבר תקף גם אם מוסד התכנון עוסק באותה העת בהכנתה של תכנית חדשה המשקפת עמדות תכנוניות חדשות יותר ומשרתת טוב יותר את האינטרס הציבורי. על כן, ברור כי הדין אינו מתיר ככלל להגביל את הזכות לממש תכנית תקפה מחמת הכנתה של תכנית בהכנה. הסמכות על פי סעיף 78 לחוק חורגת מהעקרונות שהובאו לעיל ומאפשרת כאמור שלילה או הגבלה ולו לתקופה של זכות המימוש כבר בשלב מוקדם יחסית בחיי התכנית, טרם הגשתה למוסד התכנון ולעיתים גם לפני גיבושה הממשי, כך שברור שסעיף זה הינו כלי תכנוני שיש להשתמש בו בזירות לאור הפגיעה שצפויה לבעלי הקרקעות בתחום.

ההגבלות שנקבעו בתמ"א 70, ואופן בחירת האזורים הנכללים בתהליך על פי מנהל התכנון, הוא בחירת מתחמים ומגרשים הנמצאים בטווח בין 100-300 מטר מהתחנות. מדובר במתחמים שטרם נבנו ובעלי תכנית מאושרת, עליהם קיימת אפשרות להוצאת היתרי בניה בעתיד הקרוב. כמו כן גם אזורי תעסוקה/תעשייה ותיקים בעלי מגרשים גדולים בטווח עד 300 מטר, **בהם קיימת אפשרות להוצאת היתרי בניה בעתיד הקרוב (!)**

מלבד זאת, תשריטי ההגבלות והדברים שהועלו בדיון מלמדים כי קיימת אבחנה בין שני אזורי הגבלות 1. אזור ההגבלות בנייה ופיתוח. 2. יתרת שטח ההגבלות (שם ההגבלות יהיו מחמירות פחות).

מסתמן שבאזורים המסומנים בתשריטי ההגבלות, בבקשות להיתרי בנייה בעצמות גבוהה, שתעמוד ברף מינימלי שיקבע בהגבלות, ניתן יהיה להעבירן להליך בחינה של גורם מאשר שלא ידוע מי הוא בשלב זה, שיאפשר הוצאתן בכפוף לשיקול דעתו; בקשות מצומצמות מרף זה כלל לא יתאפשרו.

נכון לעכשיו נראה שהרף המינימלי לבחינת בקשה להיתר הוא כדלקמן: במגרשים בגודל של מעל 2 דונם - לכל הפחות 4000 מ"ר בנוי במסגרת הבקשה להיתר (עיקרי פלוס שירות מעל הקרקע) ובמגרשים מעל 400 מ"ר ו-1,000 מ"ר בנוי (עיקרי פלוס שירות מעל הקרקע).

משמע, בכדי שיוכלו לבצע קידום של תכניות להעצמת זכויות בטווח ההשפעה המידי של המטרו, המורכב בעיקר מרחובות ראשיים ומתחמי חלק מהתחנות, צפויה להיכנס לתוקף באזורים אלו הקפאה תכנונית לשנים. על כן, ככלל, כל העצמת זכויות מכל סוג שהוא, כולל תוכניות והיתרים הקרובים לאישור באזורים אלו, יוקפאו לשם כך. בנוסף, מסתמן שתקני החנייה באזורים אלו יצומצמו מאוד, ואף יתכן שיבוטלו לחלוטין, וזאת כחלק ממגמת העצמת השימוש בתחבורה הציבורית.

היכן הבעייתיות?

הרי מדובר בתכנית אסטרטגית האמונה על הוצאת מדינת ישראל מעבדות הפקקים לחירות התחבורה הציבורית והנגישות למטרופולין גוש דן. אולם, יש לשים לב שלשם מטרה זו, **פרויקטים רבים של התחדשות עירונית יידחו כך שזו תהפוך לאופציה רחוקה מאוד עבור יזמים ובעלי נכסים שעלולים להינזק בסכומי עתק, שכן, כאמור לעיל –**

האזורים הנכללים בתהליך הינם לרוב אזורים שחלה בהם תכנית מאושרת וקיימת אפשרות להוצאת היתרי בניה! יתרה מכך, האזורים שעליהם יחולו ההגבלות הינם נרחבים ויש בהם לא מעט מבנים שכלל יתברר שאין להם כל פוטנציאל להגדלת זכויות והשבחה במסגרת תמ"א 70.

סימון אזורים נרחבים תוך גרימת נזק לזמים ולבעלי זכויות כך שאלו לא ידעו כיצד לכלכל צעדיהם מתבצעת במקביל ללא קיום הליך ראוי של שמיעת עמדת הציבור באשר לנוסחן של ההגבלות – דבר המהווה פגיעה משמעותית בזכות הקניין, מה גם שהפגיעה הופכת קשה יותר כאשר מדובר בהגבלות שמקורן במוסד התכנון העליון במדינה. שכן, סעיף 78 מאפשר הגשת ערר על החלטה של מוסד תכנון, באם האדם רואה עצמו נפגעה מההחלטה. אלא שהחוק דן בהחלטות של הועדה המקומית והועדה המחוזית.

כך שאם מישהו חפץ בתקיפת ההגבלות של המועצה הארצית למשל, כמו בתמ"א 70, קיימת לקונה והפנייה נעשית לאותו הגוף המנסח את ההגבלות, וברור שאין היגיון בכך. לחלופין, ייתכן ויהא צורך לפנות לערכאות משפטיות שכידוע, אינם מוסד תכנוני ולרוב אינם נוטה להתערב בשיקול דעתו של מוסד התכנון. כך שהפנייה עשויה להיות בטלה מעיקרה. למשל נאמר בעניין **מילובלובסקי** (בג"צ 10242/03):

"כפי שנאמר פעמים רבות, בית-המשפט, בין בית-המשפט הגבוה לצדק ובין בית-המשפט לעניינים מינהליים, איננו מוסד תכנון עליון העומד מעל מוסדות התכנון השונים המנויים בחוק, על-כן לא יתערב בית-המשפט בהחלטות תכנוניות, אלא אם נתגלה פגם דיוני המצדיק התערבות, ולא יחליף את שיקול-דעתה של הרשות המוסמכת וישים תחתיו את שיקול-דעתו שלו, אלא אם ההחלטה נוגעה בחוסר סבירות קיצונית או בפגם דומה".

נקודה נוספת שעולה מפרסום סעיפים 77-78 הוא שהטלת מגבלות על ניצול הקרקע על פי סעיף 78 אינה מצמיחה זכות לפיצוי דוגמת זו הקיימת בגין פגיעה עקב תכנית על פי סעיף 197 לחוק.

נקודה זו, לא רק שאינה הוגנת, היא למעשה גורמת נזק ממשי מבלי להתחשב ולו במעט ביזמים, בבעלי הזכויות ואנשים נוספים המעורבים בפרויקטים ובהליכי תכנון שלעיתים רבות אורכים שנים רבות וכוללות הוצאת כספים ועלויות שכעת פשוט לא נלקחים בחשבון, היה מקום לשקול כי תקופת ההקפאה תילקח בחשבון בעת חישוב היטל השבחה/מס מטרו עתידי המתבשלים להם. לא ייתכן שאדם ישלם היטל השבחה ומס מטרו כאילו לא המתין/הוגבל בשימוש/הוקפא כל השנים.

יש לבחון היטב את האזורים שסומנו, להבין לעומק אם אכן יש צורך בכל המגבלות שהוטלו, לסמן באופן ספציפי את אלו הדרושים. אכן – יידרש יותר זמן לבדיקה שכזו, אך צעד שכזה יוביל לצמצום הפגיעה באזרח משלם המיסים.

ברור, כי קידום מדינת ישראל אל עבר עתיד טוב יותר, עם תחבורה ציבורית איכותית בעלת נגישות הוא אינטרס חשוב וראוי, אך אל למדינה לשכוח שפרויקט המטרו נועד לשרת בסופו של יום, את האזרח הקטן ואל לה לדרוס אותו.