

קריאה למחוקק להסדיר כראוי את התכנית הכוללנית

עו"ד צבי שוב ועו"ד ספיר זילבר

לאחרונה, במסגרת קידומה של תכנית המתאר של הוד השרון, **תכנית הר/2050**, החליטה הועדה המחוזית, בעקבות הליכים משפטיים שהתנהלו, להוסיף להוראות התכנית את הסעיף הבא: **"בתכנית לאיחוד וחלוקה שיוכנו למתחמים שימצאו מתאימים לאיחוד וחלוקה בהתאם לדין, יילקח בחשבון מצבן התכנוני הקודם של החלקות ערב אישורה של תכנית המתאר הכוללנית"**.

נסביר, כי התכנית במתכונתה המופקדת, סימנה שטחים וייעודים לתוספת שטחי ציבור, ולכן במהלך הליכי ההתנגדויות לתכנית, בעלי זכויות טענו בין היתר, כי סימון השטחים כציבוריים מבלי לקבוע כיצד ייעודם ייכלל בתכניות עתידיות כגון תכנית איחוד וחלוקה עלול לפגוע בזכויותיהם הן בהווה והן בעתיד שכן, הם ייכנסו בשערי התכנית העתידית בייעוד ציבורי המתעלם מייעודם ערב התכנית הכוללנית. במענה לכך, הועדה המחוזית הבהירה כי **סימון השטחים הוא רעיוני, וכי מיקומם המדויק, גודלם ופריסתם של שטחי הציבור ייבחנו בעת הכנת התכנית המפורטת**. יתרה מכך, צוין כי לא ניתן לקבוע במסגרת תכנית המתאר את השימוש המדויק שיחול בכל מגרש ובאיזה מצב תכנוני ייכנס לאיחוד וחלוקה.

על כן, נוהלו הליכים משפטיים, מכוחם הוספה לתכנית המתאר הוראה על פיה כאמור לעיל בעת הכנת תכניות למתחמים, תהא למעשה התעלמות מהייעוד על פי התכנית הכוללנית, בעת קביעת הזכויות שיקבלו הבעלים.

מקביעה זו עולות שאלות המעידות על ההתלבטות והבעייתיות בסוג תכנית זו: מהי הנפקות של הגדרת הייעודים בתכנית הכוללנית? מדוע התכנית הכוללנית קובעת ייעוד ובתכנית איחוד וחלוקה לעיתים מתעלמים מייעוד זה? אם סימון הייעוד הוא רעיוני כפי שנקבע בהוד השרון, מדוע הדבר לא מוסדר בחוק?

כזכור, "תכנית כוללנית", היא תכנית שמכוחה ועדה מקומית עצמאית יכולה לקבל סמכויות תכנון נרחבות מאלו הקיימות לוועדה מקומית "רגילה", ולקדם תכניות מתאר מקומיות ומפורטות ללא היזקקות לאישור הועדה המחוזית.

תכנית כוללנית מטרתה להתוות מדיניות וכיווני פיתוח עתידיים לטווח של עשרות שנים הבאות. בתכנית כזו קיימת לעיתים אי ודאות לגבי היקף זכויות הבנייה הניתנות לניצול בכל מגרש ומגרש, ולרוב תכנית זו קובעת קו תכנוני והנחיות כלליות להכנת תכניות מפורטות, המצויות במדרג הנורמטיבי הנמוך יותר. כאשר נציין כבר עתה שמידת הרזולוציה בתכניות מתאר כוללניות שונות בין עיר לעיר.

הוראת סעיף 62א(ג') לחוק התכנון והבניה קובעת בין היתר כך:

”...אישרה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית ומתקיים בה המפורט להלן (בחוק זה – תכנית כוללנית)....

- התכנית שאישרה הוועדה המחוזית כוללת, לפחות, את כל העניינים כמפורט להלן:
- (א) ייעודי הקרקע בתחומה ושימושי הקרקע המותרים בכל אחד מהייעודים;
 - (ב) קביעת שטחי קרקע המיועדים לשטחים פתוחים ולצורכי ציבור, או קביעת הנחיות בדבר שטחים שיש לייעד לצרכים אלה, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה;
 - (ג) קביעת השטח הכולל המותר לבניה בכל ייעוד או בכלל הייעודים, גם בלא קביעת זכויות בניה בכל מגרש או במגרש כלשהו;
 - (ד) הנחיות בדבר שטחי קרקע שיש לייעד לתחבורה, לחניה, לביוב ולתשתיות, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה, לרבות התוויית הדרכים העיקריות בתחומה;
 - (ה) הנחיות לענין גובה הבניינים;”

במסגרת הסדרת התכנון, ועל מנת ליישם ולהוציא לפועל את התכנית הכוללנית, מקדמת הרשות תכניות לאיחוד וחלוקה לתכניות שסומנו בתכנית הכוללנית. תכנית מעין זו לא פעם מאחדת מגרשים, ומחלקתם אותם לחטיבת קרקע אחת גדולה, כדי לאפשר פיתוח של השטח באופן מיטבי, למען הבעלים כמו גם לטובת הציבור.

לעניין זה, חוק התכנון והבניה, תקנות איחוד וחלוקה ותקן 15 של מועצת שמאי המקרקעין קובעים בין היתר שמגרש שיוקצה יהיה קרוב ככל האפשר למקום בו הייתה חלקתו של מקבל ההקצאה; הקטנת שותפות בקרקע; ריכוז זכויות של בעל זכות אחד; שמירה על יחסית ההקצאה ועוד. אולם, דבר חשוב שלא הוזכר באף מקום הוא היררכית התכניות באופן מפורש, ובכלל זאת להשלכות שלהן כאשר תגיע אותה תכנית לאיחוד וחלוקה. לכן, במצב עמום שכזה לא ניתן לדעת כיצד להתייחס לייעודים שהתכנית הכוללנית מגדירה, שאז כל רשות קובעת לעצמה בהוראות התכנית את התייחסותה לייעודים שנקבעו בתכנית הכוללנית.

ניקח לדוגמה את תכנית המתאר של תל אביב, תא/5000, שקבעה בהוראותיה באשר לאזורי ייעודי הקרקע את ההוראה להלן:

”בתכנית עתידית שתסמן ייעוד קרקע שאינו זהה לייעוד שנקבע בתכנית זו, תתווסף בדברי ההסבר הערה לגבי התאמתה לתכנית המתאר”.

נראה כי מצב זה לא רצוי ויוצר חוסר וודאות, שכן, בעל קרקע יתקשה לכלכל צעדיו.

כך למשל, במידה ולא תקבע הוראה מפורשת בתכנית מתאר כוללנית כפי שצינו בפתח מאמרנו זה ובעתיד כשתקודם תכנית לאיחוד וחלוקה בקרקע יתייחסו אל הקרקע בייעוד ציבורי ולכן היא לא תקבל זכויות, המשמעות היא שתכנית המתאר הכוללנית ששינתה את ייעוד הקרקע לציבורי, תחשב **כתכנית פוגעת** והרי תביעת ירידת ערך ניתן להגיש בתוך 3 שנים, אך יתכן ומי שנפגע יפספס המועד מתוך מחשבה שלא נדרש לכך מלכתחילה.

וההפך, נניח ועסקינן בבעל הקרקע זהיר שיגיש תביעה בתוך 3 שנים ממועד אישור תכנית המתאר, אבל אז תבוא התכנית העתידית וכן תכליל את מקרקעיו בייעוד שקדם לייעוד הציבורי, אזי ככל הנראה לא רק שלא מדובר בתכנית פוגעת, אלא אולי אף בתכנית משביחה, וכפועל יוצא תביעת ירידת הערך שהוגשה הייתה לשווא, זאת מבלי להתייחס לעלויות שהוצאו עקב כך לחינם.

תהיות רבות עולות, אם התכנית הכוללנית מגדירה ייעודים ולבסוף בתכנית שלאחריה הם לא נלקחים בחשבון, אזי מה המשמעות שלהם?
האם התכנית הכוללנית מצהירה כוונות בלבד?
האם יש וודאות שאכן הקרקע תכנס כלל לתוך תכנית איחוד וחלוקה? סביר שהתשובה שלילית, ובמקרה כזה ברור הוא שליעוד הקרקע קיימת משמעות חשובה.

לשאלות אלו לא מצאנו תשובות וחשוב שהמחוקק יסדיר סוגיה מורכבת זו ויקבע הוראות ברורות שלא ייווצרו אי הבנות באופן שיגרור הן את בעלי הקרקע והן את הרשות להליכים רבים והוצאות מיותרות.