

## 5 דיני התכנון והבנייה

נתן מאיר\*

### 1. הקדמה - דיני התכנון והבנייה ויחסם לענפי משפט אחרים

#### א. כללי

דיני התכנון והבנייה עוסקים ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון ולפיכך מיקומם הינו כחלק ממערכת המשפט הציבורי. יחד עם זאת, קיימת זיקה בין דיני התכנון והבנייה לדינים אחרים כדיני הקניין, הנזיקין והחוזים וכן בינם לבין המשפט הפלילי. העיקרון המנחה בתחום דיני התכנון והבנייה הינו איזון האינטרסים בין הפרט לציבור אשר במסגרתו יש להביא בחשבון את טובת הציבור לעומת הפגיעה בפרט ולאזן ביניהם במידה הראויה.

הואיל ובמסגרת הפעלת דיני התכנון והבנייה פוגעים בזכויות יסוד של הפרט ובייחוד בזכות הקניין, יש צורך להפעיל את הסמכויות השלטוניות בזהירות ובאיפוק ולאור חוקי היסוד המגינים על הפרט. לאור זאת יש לצפות כי חלק מהפרקטיקה הנהוגה כיום והמבוססת על חקיקה או פסיקה ישנות, בחלקן מנדטוריות, תשתנה לכיוון של יתר הגנה על זכויות הפרט וזאת, בעיקר, עקב חקיקת חוקי היסוד החדשים ופסיקת בתי המשפט היוצקת בהם תוכן.

---

\* עורך-דין **נתן מאיר** הוא שותף בכיר במשרד עורכי-דין, המתמחה בדיני מקרקעין, תכנון ובנייה ורשויות מקומיות. מרצה בנושאים הבאים: דיני רשויות מקומיות; דיני תכנון ובנייה; דיני מקרקעין ודיני מיסוי מקרקעין. מרצה בתכנית לשמאות וניהול מקרקעין באוניברסיטת תל-אביב, במכללה למנהל, בבית הספר למשפטים ובבית הספר הגבוה לנדל"ן בישראל. משמש כיועץ משפטי למרכז לשלטון מקומי בישראל. ומחברם של מאמרים רבים בנושאי התמחותו.

## ב. דיני התכנון והבנייה מול דיני קניין

בעוד שדיני הקניין קובעים את סוגי הזכויות במקרקעין (בעלות, חכירה, שכירות, זיקת הנאה) הרי שבראש ובראשונה דיני התכנון והבנייה קובעים את ערכו הכלכלי של סוג הזכות במקרקעין לפי שווי זכויות בניה (היתרי בניה).

נשאלת השאלה האם זכויות בניה הינן עבירות כשם שזכויות קנייניות הינן עבירות באופנים שונים כגון; ירושה, מתנה, שעבוד, עסקה במקרקעין וכיו"ב. בע"א 151, 219/87 **אורי רחמני ו-3 אח' נ' שמש הדר ו-3 אח' <sup>1</sup>** נקבע לעניין השאלה האמורה לעיל כי זכויות בנייה אינן זכויות קנייניות ולפיכך אינן ניתנות להעברה או למסחר. הלכה זו, שאין חולק על נכונותה, מכבידה על אפשרות ניווד זכויות בניה גם במקום שהדבר מתבקש מההיבט של טובת הציבור, למשל, בסוגיה של שימור מבנים בעלי ערך היסטורי. במדינות אחרות, דוגמת ארצות הברית, מאפשרים ניווד זכויות בניה ביתר קלות ושם מקובל הרעיון של AIR RIGHTS, דהיינו מעין מעטפת אוויר שניתן לנייד אותה מנכס אחד לנכס אחר. כאמור, על פי שיטת המשפט בישראל לא ניתן לנייד זכויות בניה והן צמודות לנכס.

## ג. דיני התכנון והבנייה ודיני העונשין

סעיפים 203-255 לחוק התכנון והבניה, **התשכ"ה - 1965** (להלן: "החוק"), דנים בעבירות על הוראות שבחוק והעונשים שבצדן. בצד סנקציות קונבנציונליות כגון קנס כספי ומאסר כולל החוק מגוון של אמצעי הרתעה וענישה ייחודיים כגון צו הריסה, מעצר עד לביצוע הצו, הריסה ללא הרשעה, קנס בגובה כפל שוויו של המבנה שהוקם ללא היתר, כפל אגרות וצווי הפסקה והריסה מנהליים ושיפוטיים.

## ד. דיני התכנון והבנייה מול דיני נזיקין

הזיקה בין דיני התכנון והבנייה לדיני הנזיקין קיימת, בעיקר, כאשר קיימת עוולה אשר הרקע לה הינו בניה בלתי חוקית. במקרה זה יכול הנפגע למצות את

<sup>1</sup> פ"ד מג (3) 489.

## ניהול נדל"ן

---

זכויותיו בדיני התכנון והבנייה על ידי הפעלת המערכת השלטונית, שתפקידה לפקח, למנוע ולהעניש בגין בניה בלתי חוקית, או, לחילופין, לנקוט בהליכים אזרחיים בעילות מתחום הנזיקין. על רקע זה קיימת פסיקה ענפה אשר בצד העוולות המנויות בפקודת הנזיקין, כגון: מטריד והפרת חובה חקוקה, פיתחה עוולה נוספת אשר יסודותיה הינם בניה בלתי חוקית הגורמת נזק לזולת.

הקביעות האמורות לעיל התפתחו בפסיקה ופסק הדין המוביל בעניין הינו בג"צ 16/50 **איגרא רמא בע"מ נ' ועדת בנין ערים ת"א ואח'**<sup>2</sup>, בו נפסק כי לא מתן ההיתר מהווה את הבעיה אלא הנזק שיגרם כתוצאה מכך ולפיכך התביעה הינה בנזיקין ומן הראוי שתידון בבתי המשפט האזרחיים המתאימים לקבלת צו מניעה בהתאם.

הלכת איגרא רמא דלעיל שונתה בע"א 140/53 **אדמה בע"מ נ' לידיה לוי ואח'**<sup>3</sup> הקובעת כי עילת הגשת תביעת בנזיקין קיימת כאשר מתקיימים שלושה יסודות:

1. הנתבע עשה מעשה בלתי חוקי.
2. המעשה עלול לגרום לפגיעה בנוחות או ברכוש.
3. הנזק הוא תוצאה ישירה של המעשה הבלתי חוקי.

בית המשפט לא דחה את התביעה הנזיקית שהועלתה בפניו ודן בה.

בבג"צ 527/743 **חנה ח'לף ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**<sup>4</sup> אימץ בית משפט את הלכת אדמה וקבע כי יש לדון בתביעה בבג"צ וכי העותרים הצביעו על פגם בהליך התכנוני שיכול לגרום לפסילת כל ההליך התכנוני מאחר והפגם יורד לשורשו של עניין.

במרוצת השנים בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק הוצף בתביעות נזיקין ותביעות בין רשויות שלטוניות והפרט ובבג"צ 4306/93 **יעקב חלפון**

---

<sup>2</sup> פי"ד ה' (1) 229.

<sup>3</sup> פי"ד ט' (2) 1666.

<sup>4</sup> פי"ד כ"ט (2) 319.

נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה<sup>5</sup> נקבע כי לבית המשפט הגבוה לצדק קנויה הסמכות לדון בעתירות שעניינן תכניות בנין עיר, כאשר מוצו ההליכים האחרים ואין אחריהם דבר. אולם סמכות מקבילה כאמור נתונה גם לבית המשפט האזרחי. הנשיא שמגר (שם בעמ' 40, סעיף ג') קבע כדלקמן:

*"יש וסוגיה פלונית נושאת בתוכה יסודות דואליים, הן של המשפט הציבורי והן של המשפט הפרטי. ההיבט הציבורי של ענייני התכנון הבניה גלוי לעין, שהרי מדובר באקטים שמקומם במשפט המינהלי, כגון פירסום תוכניות, שמיעת התנגדויות, אישור תוכניות וכדומה. אולם, יכולים להשתזר לתוך תחום התכנון והבניה גם נושאי נויקין (כגון מטרד, הפרת חובה חקוקה, רשלנות) או דיני מניעת התעשרות שלא כדין וטיפלנו לא אחת בהיבטים האזרחיים של נושאים אלה בערכאת ערעור אזרחית.<sup>6</sup> כדי שנושאי תכנון ובניה ייחשבו כבעלי רכיב אזרחי, אין צורך שכל מקרה פרטני יהיה בעל תכונות דו - כוונות כראשו של יאנוס לצורך סיווג הכללי של הנושא, די במסקנה, שיש מצבים ויש נסיבות, בהן יכול ויתגלה השילוב המתואר שתוצאתו מגוון נרמטיבי מכאן המסקנה של קיום הסמכות המקבילה".*

בית המשפט הרחיק בקביעתו לעניין סמכותו לדון בתביעות הקשורות לתכנון ולבניה בבג"צ 1921/94 יוסף סוקר נ' הועדה לבניה למגורים ולתעשייה, מחוז ירושלים,<sup>7</sup> ובו קבע כי בג"צ ידון רק בהלכות כלליות ובשאר המקרים ידונו בתי המשפט המחוזיים. המשנה לנשיא דאז, השופט א' ברק צטט את דבריו של השופט ש. לוין בע"א 1287/92 בוסקילה, ראש המועצה הדתית טבריה נ' צמח<sup>8</sup> כדלקמן:

*"אין אנו רואים עוד את בית המשפט הגבוה לצדק כפורום היחיד הכשיר לדון בשאלות מתחום המשפט הציבורי והמנהלי.*

<sup>5</sup> פ"ד מ"ז (4) 39.

<sup>6</sup> ראה, למשל ע"א 209/85 עירית קרית אתא ואח' נ. אילנקו בע"מ, פ"ד מב(1), 190.

<sup>7</sup> תקדין עליון, 94(2), 2277.

<sup>8</sup> פ"ד מו (5) 166 שם בעמ' 2281.

אכן מדיניות שיפוטית נאותה מחייבת לעתים השארת נושא מסוים מתחום המשפט הציבורי או המנהלי בתחום פסיקתו של בג"צ, והוא - מקום שאופציה כזו קיימת וכל עוד לא נתגבשו אמות המידה הראיות להתנהגות נושא משרה ציבורית בנושא מסוים. עם זאת באותם הנושאים, שבהם כבר נקבעו הנורמות היסודיות המתייחסות לנושא מסוים במידה מספקת, מן הראוי הוא - אם הדין מאפשר את הדבר - שבית המשפט הגבוה לצדק יימנע מלטפל במקרים השגרתיים, במסגרת הנושא, תוך השארת הטיפול בהם לבתי המשפט האזרחיים תוך שמירת סמכותו לדון במקרים חדשים, עקרוניים וחריגים, בשאלות העשויות להתעורר לפניו במישרין".

יצוין כי בפסיקה המוזכרת לעיל התייחסו בתי המשפט לרשויות השלטון כגופים פרטיים בדנם בתביעות בנוזיקין ולפיכך אינם חסינים בפני תביעות אלה אלא יש להם אחריות מוסדית שלטונית בנוזיקין.<sup>9</sup>

בתיקון 43 לחוק משנת תשנ"ה (להלן: "תיקון 43"), הוסף לחוק פרק י' 1 - עתירות בענייני תכנון ובניה. על פי תיקון 43 עתירות בענייני תכנון ובניה ידונו בבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מנהליים וידונו בעתירות שבפניהם בהתאם לעילות ולסעדים לפיהם דן בית המשפט העליון ביושבו כבית משפט גבוה לצדק (סעיף 255ג), למעט עתירות שעניינן תוכנית מיתאר ארצית או מחוזית ועתירות נגד החלטות שר הפנים לפי חוק זה אשר ידונו בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. יודגש כי השאלה האם פניה לבית המשפט המחוזי בהליך של עתירה מנהלית יכול לפתוח בפני העותר את הדלת לחקירת עדים והוכחות עובדתיות השנויות במחלוקת (דבר המצריך חוות דעת מומחים) או לחילופין עתירה מנהלית אשר תדון בבית המשפט המחוזי לפי העילות והסעדים לפיהם דן בג"צ יחייבו את העותר בהגשת תצהירים בלבד, עדיין לא הוכרעה בפסיקה ולנו נותר לחכות לעתיד שיבוא ויקבע בעניין.

---

<sup>9</sup> ראה גם ת"א (חי) 200/85 ירמיהו עיני חברה לבנין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קריות ואח'.

## 2. מוסדות התכנון

### א. כללי

תכנון שטח המדינה מתבצע במוסדות התכנון. את מוסדות התכנון ניתן לסווג לשני סוגים עיקריים: **מוסדות התכנון הרגילים** אשר הינם בעלי התפקידים המרכזיים במערכת התכנון והבנייה. מוסדות תכנון אלו בנויים במערכת היררכית - פירמידאלית כך שיש כפיפות ביניהם. בראש הפירמידה נמצאת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, מתחתיה מכהנת הועדה המחוזית ומתחת לזו הועדה המקומית. **מוסדות התכנון המיוחדים**, שהינם מוסדות בעלי תפקידים יותר ספציפיים. כוללים את: הועדה המיוחדת, הועדה משותפת, הועדה לשמירה על קרקע חקלאית, ועדת הערר, ועדה למתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה ואת הועדה למימי חופין.

### ב. המועצה הארצית לתכנון ולבניה

#### כללי

בראש המערכת התכנונית עומדת המועצה הארצית לתכנון ולבניה. המועצה הארצית היא זו אשר, בין השאר, מכינה את תכנית המתאר הארצית, הקובעת את שטח התכנון של שטח המדינה כולה והיא זו אשר מייעצת לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע החוק.

#### הרכב המועצה הארצית

לפי סעיף 2 (ב) לחוק, תמנה המועצה הארצית 32 חברים, כאשר כשליש מהם חברי ממשלה או נציגיהם, כולל יו"ר הועדה, שהוא שר הפנים או נציגו, כשליש נציגי השלטון המקומי וכשליש נציגים מקצועיים או סקטוריאליים.

#### תפקידי המועצה הארצית

**תפקידים בתחום החקיקה** - לפי סעיף 2(א) לחוק על המועצה הארצית לייעץ

לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע החוק לרבות ענייני חקיקה. שר הפנים שהינו הממונה על ביצוע החוק, רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע החוק רק לאחר התייעצות עם המועצה הארצית.

**תפקידי ביצוע** - לפי סעיפים 50-53 לחוק, יש למועצה הארצית תפקידים לגבי תוכניות מיתאר ארציות. כך למשל, המועצה הארצית היא הגוף המטפל בהכנתה של תכנית המתאר הארצית. סעיף 49 לחוק מפרט מה תקבע תכנית המיתאר הארצית. כך למשל נקבע כי תכנית מתאר ארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית. בהקשר זה ראוי להביא את בג"צ 594/89 **מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**<sup>10</sup>, (להלן: "בג"צ ערבה"). המדובר בעתירה בקשר לתוכנית מיתאר ארצית להקמתה של תחנת ממסר לשידורי רדיו של תאגידי השידור של ממשלת ארצות הברית באזור הערבה. טענת העותרים הייתה כי אין המשיבה מוסמכת לדון בתכנית לפרטיה, שכן התכנית לא עובדה במתכונת תכנית מיתאר ארצית כפי שהיא מתיימרת להיות. עוד טענו העותרים, כי גם אם הייתה סמכות למשיבה לדון בתוכנית לקביעת מיקומה של תחנת הממסר, אין היא רשאית להיכנס לפרטי התכנית, דבר אשר מן הראוי שיעשה בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית לתכנון ולבניה. כן, חלקו העותרים על החשיבות הארצית של הקמת תחנת הממסר. בית המשפט הגבוה לצדק פסק כי על פי האמור בסעיף 49 לחוק יכולה תכנית מיתאר ארצית לקבוע את התכנון של מקומות ומפעלים למטרות ציבוריות בעלות חשיבות ארצית. על מנת שקביעת מקום ותכנון של מפעל או מטרה ציבורית ייחשבו לבעלי חשיבות ארצית, די בכך שהמדובר יהיה בפרוייקט מיוחד, אשר השאלה, באיזה מקום בשטח המדינה ראוי להקימו ולתכנון, תהיה בעלת חשיבות ארצית. סוג הנושאים שבהם דנה הוועדה הארצית הוא מבחינת החשיבות הלאומית ארצית שלהם ולא לפי גודל הקרקע שהם תופסים.

לפי סעיף 56 לחוק, למועצה הארצית התפקיד לדון באישור תוכניות מיתאר מחוזיות ולפי סעיף 58 לחוק, למועצה הארצית תפקיד בדבר קביעת הוראות

---

<sup>10</sup> פ"ד מ"ד (1) 559.

בתוכניות מיתאר מחוזיות. לפי סעיף 72 לחוק למועצה הארצית תפקיד ייעוץ לשר הפנים בדבר אישור תכנית מיתאר שהוכנה על-ידי ועדה מיוחדת. לפי סעיף 80 לחוק, בסמכות המועצה הארצית להורות לועדות המחוזיות לקבוע בתוכניות המיתאר הוראות בעניין בטיחות הטיסה.

**תפקידים שיפוטיים -** לפי סעיף 105 לחוק, המועצה הארצית תדון ותכריע בהתנגדויות לתוכנית מיתאר מחוזית. לפי סעיף 110 לחוק, רשאים לערור בזכות בפני המועצה הארצית על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תוכנית או דחייתה, שלושת חברי הועדה המחוזית כאחד, ועדה מקומית, או רשות מקומית הנוגעת בדבר. כן רשאים לערור ברשות יו"ר הועדה המחוזית, מגיש התוכנית, מי שהתנגדותו לתוכנית נדחתה ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106 (ב) לחוק. לפי סעיף 166 לחוק, ימונו חמישה חברי מועצה על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון להוות ועדת ערר למיתקנים ביטחוניים.

**כיצד פועלת המועצה הארצית -** המועצה הארצית פועלת בישיבות המליאה שלה, אולם היא רשאית למנות מבין חבריה ועדות משנה לטיפול בנושאים שבסמכותה.

### ג. ועדה מחוזית

#### כללי

על פי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ניתנה סמכות לממשלה לחלק את תחום המדינה למחוזות. הממשלה חילקה את המדינה לששה מחוזות: מחוז ירושלים, מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום. החוק מאמץ חלוקה זו. בסעיף 7 לחוק נקבע כי לכל מחוז תהיה ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה.

#### הרכב הוועדה המחוזית

לפי סעיף 7 לחוק תמנה הועדה המחוזית שבעה עשר חברים. עשרה חברים נציגים של משרדי ממשלה (ביניהם נציג שר התיירות ונציג מנהל ישראל שהוספו לרשימה בסעיף 7 בתיקון 43 לחוק) חמישה חברים שימנה שר הפנים על פי המלצות

של הרשויות המקומיות שבאותו מחוז, חבר אחד שימנה שר הפנים והוא אדריכל או מהנדס הבקיא בענייני תכנון ובניה ואינו עובד המדינה או ועדה/רשות מקומית שבאותו מחוז והממונה על המחוז, ובהעדרו - נציג אחר של שר הפנים והוא יהיה היושב ראש.

### **הצוות המקצועי שעומד לרשות הועדה המחוזית**

על-פי סעיף 8 לחוק הצוות המקצועי שעומד לרשות הועדה המחוזית הינו: **מתכנן מחוז**, שהינו בעל הסמכות המקצועית בנושאי תכנון בועדה המחוזית. **מזכיר הועדה המחוזית**, שהינו האחראי על האדמיניסטרציה של הועדה המחוזית. **יועץ מקצועי**, אשר עמו הועדה המחוזית רשאית להתייעץ. כן רשאית הועדה המחוזית למנות לה יועץ משפטי של קבע.

### **ועדת משנה להתנגדויות**

לפי סעיף 11(א) לחוק, ועדה מחוזית תבחר, מבין חבריה, ועדת משנה אחת לפחות, לשמיעת התנגדויות לתוכניות. עד לתיקון 43 לחוק דנה ועדת המשנה והכריעה בהתנגדויות לכל תכנית מקומית או מפורטת. בתיקון 43 צומצמו סמכויותיה של הועדה לדון ולהכריע רק בהתנגדויות לתכניות שהופקדו על ידיה. התנגדויות לתכניות שבסמכות הועדה המקומית כפי שהוגדרו בסעיף 61 א' לחוק תידונה ותוכרענה על ידי הועדה המקומית.

### **ועדת משנה לעררים**

לפי סעיף 11 א' (א) לחוק, ועדה מחוזית תבחר, מבין חבריה ועדת משנה אחת לפחות, לשמיעת עררים על ועדת הערר לפי סעיף 111 לחוק.

### **ועדות משנה אחרות**

לפי סעיף 11ב לחוק רשאית ועדה מחוזית לבחור ועדות משנה נוספות מבין חבריה.

### **החלטות ועדות המשנה**

על-פי סעיף 11ג לחוק את החלטות ועדות המשנה יש לשלוח לכל חברי הועדה

המחוזית תוך עשרה ימים מקבלתן. דין החלטת ועדת משנה כדין החלטת ועדה מחוזית - אלא שלפי סעיף 11 ד לחוק, שני חברים לפחות של הועדה המחוזית רשאים, תוך שבעה ימים מיום קבלת החלטתה של ועדת המשנה לידיהם, לדרוש בכתב שיתקיים במליאת הועדה המחוזית דיון בעניין שלגביו התקבלה בוועדת המשנה החלטה, בנימוק שהחלטתה של ועדת המשנה פגומה מבחינה משפטית או תכנונית.

### תפקידי הועדה המחוזית

בתיקון 43 לחוק, הועברו סמכויות מסוימות מהועדות המחוזיות לוועדות המקומיות. הסמכות העיקרית שהועברה לוועדות המקומיות היא הסמכות לאשר תוכניות בנין ערים. כמו כן, רוב הסמכויות השיפוטיות של הועדה המחוזית הועברו לוועדת ערר נפרדת. נותרו ביד הועדה המחוזית התפקידים הבאים:

**תפקידי ביצוע** - לפי סעיף 56 לחוק, הועדה המחוזית תכין ותגיש לאישור המועצה הארצית, תכנית מיתאר מחוזית. לפי סעיף 12 לחוק, כל שטח במחוז שאיננו כולל במרחב תכנון מקומי או במרחב תכנון מיוחד יהיה אף הוא מרחב תכנון מקומי, כאשר התפקידים של ועדה מקומית בו **יתבצעו על-ידי הועדה המחוזית**, למעט הסמכויות של רשות הרישוי. סמכויות אלו תהיינה בידי רשות הרישוי לעניין מרחב תכנון מחוזי.

**תפקידים בתחום חקיקת המשנה** - לפי סעיף 265 לחוק, שר הפנים רשאי להתקין תקנות המתייחסות למחוז שהוועדה המחוזית מופקדת עליו רק לאחר התייעצות, בין השאר, עם הועדה המחוזית הנ"ל.

**תפקידים שיפוטיים** - לפי סעיף 105 לחוק, תדון ותכריע הועדה המחוזית, בהתנגדויות לתכנית שהופקדה על ידיה. לפי סעיף 134 לחוק, רשאית הועדה המחוזית, לפי התנאים שנקבעו, לבטל, להתלות או לשנות כל תכנית שבסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61 א לחוק. לפי סעיף 61 א לחוק, הועדה המחוזית רשאית להחליט על הפקדתה ועל אישורה של תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת הכוללות נושאים שאינם מפורטים בסעיף 62א(1) עד (9) לחוק.

**תפקידי פיקוח -** לוועדה המחוזית תפקיד פיקוח על פעולותיה של הועדה המקומית. לפי סעיף 28 לחוק הועדה המחוזית רשאית להורות לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה בחוק או על פיו, הן בדרך כלל והן בקשר למקום מסוים. אם לא קיימה הועדה המקומית הוראה או דרישה של הועדה המחוזית, רשאית הועדה המחוזית לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה או הדרישה על חשבון הועדה המקומית ובמקומה ולגבות את כל ההוצאות ממנה. לעניין סעיף זה, דין ועדת משנה לתכנון ולבניה או רשות הרישוי המקומית כדין הועדה המקומית.

#### **ד. ועדה מקומית**

##### **כללי**

לפי סעיף 13 לחוק, שר הפנים רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, הועדה המחוזית והרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז בצו תכנון על שטח מסוים כעל מרחב תכנון מקומי. על פי סעיף 13 (ב) לחוק, צו תכנון לגבי מרחב תכנון מקומי הכולל את השטח של מועצה אזורית לא יכלול גם שטחים של מועצה מקומית שאיננה מועצה אזורית או של עירייה, אלא אם כן שוכנע שר הפנים, כי לא יהיה בקביעת מרחב התכנון המקומי משום פגיעה באופייה המיוחד של המועצה האזורית הנוגעת בדבר. לפי סעיף 17 לחוק לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה.

##### **סוגי ועדות מקומיות**

הוועדות המקומיות נחלקות לשני סוגים:

- א.** ועדה מקומית שהיא בתחום רשות מקומית אחת.
- ב.** ועדה מקומית המשותפת למספר רשויות מקומיות.

כאשר מרחב התכנון כולל רק רשות מקומית אחת, מועצת הרשות המקומית הופכת לוועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן: "ועדה מקומית") מכוח סעיף 18 (א) לחוק. כאשר מרחב התכנון כולל יותר מרשות מקומית אחת (להלן: "הרשויות המרחביות") הרכב הועדה המקומית שונה. ישנן שני סוגי ועדות מקומיות ברשויות

המרחביות:

**א.** ועדה מקומית אשר בתחומה לא נכללת רשות מרחבית שמספר תושביה 35,000 או יותר.

**ב.** ועדה מקומית אשר בתחומה רשות מרחבית שמספר תושביה 35,000 או יותר. ועדה מקומית מהסוג שצוין בסעיף ב' לעיל דומה לוועדה מקומית שבמרחב התכנון המקומי שלה נכלל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, בכך ששתי הוועדות המקומיות הן של נציגים נבחרים ולא של נציגים ממונים. ועדה מקומית מהסוג הראשון, זו שבמרחב התכנון המקומי שלה נמצאות יותר מרשות מקומית אחת ואשר אין בתחומה רשות מרחבית שמספר תושביה 35,000 או יותר, נשארת ועדה מקומית אשר מתמנית על ידי שר הפנים.

המשותף לוועדה המקומית ולוועדה המרחבית הוא שמוזמנים לשיבותיהן דרך קבע נציגים של משרדים וגופים שונים (כגון משרד הפנים, משרד לאיכות הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ועוד) שהם בעלי זכות יעוץ באותן ישיבות. פרט לדעה המייעצת, יש לאותם הנציגים סמכות להעביר לוועדת ערר, כל נושא שנראה להם שהוועדה המקומית או ועדת המשנה החליטו בו החלטה פגומה.

#### ועדת משנה

**א.** ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל תחום של רשות מקומית אחת, חייבת להקים ועדת משנה לתכנון ולבניה, שהרכבה הוא מתוך חברי הוועדה. לפי סעיף 18 לחוק, בנוסחו החדש בתיקון 43, לא קיימת עוד חלוקת תפקידים וסמכויות בין הוועדה המקומית במליאתה לבין ועדת המשנה, וכל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית מוקנים גם לוועדת המשנה, אולם חבר הוועדה המקומית או נציג בה, רשאי להביא לכך שעניין יידון במליאת הוועדה.

**ב.** לגבי שני הסוגים של ועדות מקומיות על פי סעיף 19 לחוק קיימות הוראות שונות בדבר בחירת וועדת משנה: לגבי ועדה מקומית מהסוג שצוין בסעיף (א) לעיל קובע סעיף 29א לחוק, כי הינה רשאית, במידה שקבע שר הפנים בתקנות, לאצול מסמכויותיה לוועדת משנה שתבחר מבין חבריה. על פי תקנות התכנון והבניה (אצילת

## ניהול נדל"ן

---

סמכויות לוועדת משנה מאת רשות מרחבית), התשל"ה - 1974, לא יפחת מספר חבריה מ-5. אין הסדר בחוק בדבר העברת החלטה של ועדת המשנה אל מליאת הוועדה המקומית. שונה המצב כשמדובר בוועדה מקומית מרחבית מהסוג שצוין בסעיף (ב) לעיל. לגביה נקבע בסעיף 19 (א) (2) (א) כי היא תמנה 7 חברים. כן נקבע לגבי ועדה כזאת בסעיף 19 (א) (2) (ג) כי יחולו לגביה הוראות סעיף 18 (ז), שתוכנן אפשרות של העברת החלטה של ועדת המשנה לדיון במלאת הוועדה המקומית.

### רשות רישוי

לפי סעיף 30 לחוק יושב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת משנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתר לפי סעיף 145. סמכויותיה של רשות הרישוי המקומית מוגבלות בחוק רק לאותן בקשות שאין בהן בקשה לסטייה מהוראות תכנית בדרך של בקשת הקלה או בקשת שימוש חורג.

### תקציב

לפי סעיף 24 לחוק, בוועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, ייכלל אומדן הכנסותיה והוצאותיה בתקציב הרשות המקומית. לעומת זאת, בוועדה מקומית של רשות מרחבית, תוערך הצעת תקציב ותוגש לאישור שר הפנים, וביד הוועדה להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב לפי מכסות שהיא תקבע.

### תפקידי הוועדה המקומית

#### א. תפקידי ביצוע -

**תפקיד תכנוני** - הכנת תכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות למרחב בו היא פועלת. לאחר תיקון 43 לחוק, הורחבה סמכותה של הוועדה המקומית ונקבע בסעיף 61 א לחוק כי הוועדה המקומית רשאית להפקיד ולאשר תוכניות שבסמכותה.

**תפקיד בתחום הרישוי** - מתן היתרי בניה, מתן תעודות גמר, פיקוח על הבנייה

וכיוצא בזה.

**סמכות להפקיע מקרקעין -** לפי סעיפים 188-191 לחוק, בידי הוועדה המקומית הסמכות להפקיע מקרקעין בתנאים שנקבעו בחוק.

**סמכות להטיל ולגבות היטל השבחה -** הועדה המקומית הינה בעלת הסמכות להטיל ולגבות היטל השבחה.

**סמכות להטיל צווים מנהליים -** לפי סעיף 224 לחוק, ליו"ר הועדה המקומית, ובעירייה - גם ליו"ר ועדת המשנה, וכן למהנדס העיר, יש את הסמכות בתנאים שנקבעו בחוק, לתת צו מנהלי להפסקת בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ויו"ר הועדה המקומית רשאי לצוות על הריסת מבנה אשר נבנה לאחר מתן צו ההפסקה המנהלי, לפי סעיף 231 לחוק, כשיש בבניה משום סכנת נפשות.

**סמכות להתיר שימוש חורג במקרקעין -** לפי סעיפים 146-147 לחוק, מטפלת הועדה המקומית בהתרת שימושים חורגים ומתן הקלות, בתנאים שנקבעו בחוק. ישנם מספר תפקידים נוספים לועדה המקומית בנוגע לשימושים חורגים המפורטים בסעיפים 178-184 לחוק.

**הבטחת קיום הוראות חוק התכנון והבנייה -** לפי סעיף 27 לחוק, תקפיד הוועדה המקומית להבטיח קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על פיו.

**ב. תפקידים בתחום חקיקת המשנה -** לפי סעיף 265 לחוק רשאי שר הפנים, להתקין תקנות לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, ואם התקנות מתייחסות מחוז או למרחב תכנון מסוים - גם עם הועדה המחוזית או הועדה המקומית הנוגעת בדבר, לפי העניין, בכל הנוגע לביצוע החוק.

**ג. תפקידים שיפוטיים -** לפי סעיפים 197-198 לחוק, מטפלת הועדה המקומית בתביעות כספיות של בעלי מקרקעין שנפגעו על-ידי תכנית שלא בדרך הפקעה. כן מחליטה הוועדה המקומית בהתנגדויות לאישור שימוש חורג או למתן הקלה, לפי סעיף 149 לחוק.

**ד. כיצד פועלת הוועדה המקומית? -** הוועדה המקומית פועלת באמצעות מליאת הוועדה, באמצעות ועדת משנה ובאמצעות רשות הרישוי המקומית.

## ה. ועדה מיוחדת

לפי סעיף 32 לחוק, רשאי שר הפנים, על-פי המלצת שר השיכון, להכריז בצו על שטח כעל מרחב תכנון מיוחד, אם בשטח עוד אין ישוב והוא נועד להקמת ישוב חדש, או אם ביום תחילתו של החוק וערב פרסום הצו היו באותו שטח 75% לפחות מיחידות הדיור הקיימות והנמצאות בתהליך של בניה, יחידות דיור שהוקמו או מוקמות על ידי המדינה או מטעמה, וקוימה התייעצות בדבר מתן הצו עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא השטח. אפשרות נוספת בידי שר הפנים להכריז על השטח כעל מרחב תכנון מיוחד היא, כאשר המדינה מבקשת להקים בשטח מסוים שבתחום רשות מקומית שכונה חדשה, שלפחות 75% של כלל יחידות הדיור שבה יוקמו על ידי המדינה או מטעמה.

לפי סעיף 34 לחוק, לאחר ההכרזה כאמור לעיל, תורכב ועדה מיוחדת אשר תכלול שלושה עשר חברים. תשעה חברים יהיו נציגיהם של שרים וארבעה חברים יהיו נציגי הרשות המקומית שבתחומה נמצא מרחב התכנון המיוחד. בידי הוועדה המיוחדת סמכויות הן של ועדה מקומית והן של ועדה מחוזית. הוועדה תטפל בתחום התכנון והרישוי של אותו ישוב. כמו כן, במרחב של תכנון מיוחד, תהיה רשות רישוי מיוחדת שחבריה יהיו יו"ר הוועדה המיוחדת ומזכיר הוועדה.

## ו. ועדה משותפת

לפי סעיף 37 לחוק, שר הפנים, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית ומוסדות התכנון, רשאי להקים בצו ועדה משותפת לתכנון ולבניה ליותר ממחוז אחד או ליותר ממרחב תכנון אחד.

ועדה משותפת תוקם לשם ביצוע מגמות תכנון המשותפות למספר רשויות מקומיות כגון איגודי ערים.

לפי סעיף 39 לחוק, ביד שר הפנים, ליחד לוועדה משותפת סמכויות ותפקידים מוגדרים מתוך מכלול הסמכויות והתפקידים בתחום שנקבע שבידי הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית ורשות הרישוי המקומית.

## ז. ועדה לשמירה על קרקע חקלאית

### כללי

לפי סעיף 156 (א) לחוק לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית, אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה לחוק. על פי סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

### קרקע חקלאית

לפי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק, רשאית הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (להלן: "הועדה"), בהודעה ברשומות, על יסוד חוות דעת של ועדת מומחים, להכריז כי קרקע פלונית תהיה קרקע חקלאית לעניין חוק התכנון והבנייה. בסעיף 11 לתוספת הוגבלה סמכותה זו של הוועדה רק למקרים שהדבר דרוש לשם שמירה על הייעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי.

לפי סעיף 6 לתוספת הראשונה, לא תאושר תכנית החלה על קרקע חקלאית, אלא אם אושרה התכנית על ידי הועדה או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה על ידי הועדה, כל זאת בכפוף להוראות סעיף 9 לתוספת הראשונה.

על פי סעיף 9 הנ"ל, משהחליט מוסד תכנון להפקיד תכנית החלה על קרקע חקלאית, עליו להעבירה לוועדה. ועדת משנה תחליט תוך 30 ימים מיום קבלת התכנית אם התכנית טעונה אישור הועדה, ותודיע על כך למוסד התכנון. אם לא החליטה ועדת המשנה בדבר תוך 30 ימים לא תהיה התכנית טעונה אישור הועדה.

לפי סעיף 7 לתוספת הראשונה, לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6, או אם הסכימה לכך הועדה. "מטרה לא חקלאית" מוגדרת בסעיף זה כבניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים.

שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הועדה ואישור הועדה המחוזית.

בבג"צ 445/71 נזה מדור השקעות בע"מ ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח'<sup>11</sup> נקבע כי הכרזה על קרקע חקלאית להבדיל מייעוד, לא מקנה זכות לפיצויים, כלומר בעל קרקע שאדמתו הוכרזה כקרקע חקלאית צריך להמתין שייעוד הקרקע ישתנה לקרקע חקלאית על מנת לדרוש פיצויים.

כאמור לעיל - הוועדה החקלאית הינה בעלת הסמכות להכריז על קרקע חקלאית ולשנות את ייעוד הקרקע.

בבג"צ 324/71 הוועד המקומי סביון ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח'<sup>12</sup> ובבג"צ 601/75 ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית<sup>13</sup>, נשאלה השאלה האם לוועדה החקלאית יש את הסמכות לבטל את ההכרזה על קרקע חקלאית?

השופט ברנזון פסק כי לא מתקבל על הדעת כי נוכח הצרכים החיוניים השונים של ארץ נבנית ומתפתחת התכוון המחוקק לכך שהקרקע שפעם הוכרזה כקרקע חקלאית לעולם חייבת להישאר חקלאית ולא יהיה בכוחה של הוועדה החקלאית להפשירה לצרכים חיוניים אחרים. מסקנת השופט ברנזון היא, שאמנם התפקיד המרכזי של הוועדה הוא שמירה על קרקע חקלאית, אולם היא רשאית להתיר שינוי, מתוך שיקולים כלליים, אם ישנו גורם חיוני עדיף, המצריך ומצדיק שינוי.

## ח. ועדת הערר

### כללי

בתיקון 43 לחוק, המחוקק נטל את רוב סמכויות השיפוט מהוועדה המחוזית והעבירם לגוף נפרד - לוועדת הערר. לפי סעיף 12 א' לחוק, לכל מחוז תהיה ועדת ערר.

---

<sup>11</sup> פי"ד כ"ז (1) 296.

<sup>12</sup> פי"ד כ"ז (1) 85.

<sup>13</sup> פי"ד ל"א (1) 103.

## הרכב הוועדה

לפי סעיף 12א לחוק הרכב ועדת הערר הינו כדלקמן:

- א. עורך דין, בעל ותק של חמש שנים לפחות, שימנו שר הפנים ושר המשפטים, והוא יהיה היושב ראש.
- ב. נציג מתכנן המחוז הבקי בענייני תכנון ובניה.
- ג. חבר אחד שימנה שר הפנים והוא אדריכל או מהנדס הבקי בענייני תכנון ובניה ושאינו עובד המדינה או עובד ועדה מקומית או רשות מקומית שבאותו מחוז.
- ד. שני נציגי ציבור שימנה שר הפנים.

## סמכויותיה ותפקידיה של ועדת הערר

לפי סעיף 12ב לחוק סמכויותיה ותפקידיה של ועדת הערר הינם: לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית, של רשות רישוי מקומית, או של ועדה משותפת למספר ועדות מקומיות שבמחוז אחד, בכל עניין שבו ניתנה בחוק זכות ערר על החלטותיהן. לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית או של רשות רישוי שעניינה חלוקה ואיחוד של קרקעות, או היתר לפי חוק זה, לרבות הקלה או היתר לשימוש חורג. לדון ולהחליט בערר על החלטות ועדה מקומית בעניין תכנית שבסמכותה לפי סעיף 62 א לחוק ולהחליט אם לאשר תכנית כאמור. לדון ולהחליט בכל ערר אחר שהחוק הסמיך אותה לדון ולהחליט בו.

התפקידים המרובים שהיו לוועדה המחוזית בדיונים בעררים על אי מתן היתרי בניה ובעררים על קבלת התנגדויות או על דחיית התנגדויות למתן הקלות או להתרת שימושים חורגים על פי סעיף 152 לחוק הועברו על פי סעיף 12 ב (א) (2) החדש לוועדת הערר. פרט להחלטות הועדה על פי סעיף 3 שפורט לעיל, החלטות הוועדה הן סופיות, דהיינו, אין ערכאת ערעור מעליהן, מלבד פניה לבג"צ כערכאה שיפוטית ולא כערכאת ערעור וזאת במידה והן נגועות בפסלות. על ההחלטות על פי סעיף 3 לעיל ניתן לערור לוועדה המחוזית לפי סעיף 111 לחוק.

סדרי הדין בועדות הערר נקבעו בתקנות התכנון והבניה (סדרי הדין בועדות ערר), התשנ"ו-1996. סדרי הדין בועדות הערר הם כסדרי הדין בבג"צ, ללא שמיעת עדים, והדיון הינו מהיר ויעיל.

### ט. ועדה למתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה

לפי סעיף 160 לחוק, הסמכות לתת היתר בניה במיתקן בטחוני כמוגדר בסעיף 159 לחוק, היא בידי ועדה למיתקנים ביטחוניים, שהיא ועדת משנה של הוועדה המחוזית בהרכב של שלושה מחברי הוועדה המחוזית. שניים מחברי הוועדה ממונים על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון, ונציג שר הביטחון בוועדה יהיה החבר השלישי. כדי להיכנס להגדרת "מתקן בטחוני" נדרשים שני תנאים האחד החזקתו על ידי צה"ל או שלוחה של מערכת הביטחון שאושרה לכך והשני היותו משמש או נועד לשמש למטרה ביטחונית.

היתר בניה במיתקן בטחוני שונה מהיתר בניה רגיל. בבקשה להיתר בניה במיתקן בטחוני, אינה כוללת את כל אותם פרטים מרובים הנדרשים לפי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970, אלא רק פרטים על איתורו של מקום המיתקן הביטחוני ופירוט המגבלות שעומדים להטילן עקב הקמת המיתקן על אדם אחר. יש לצרף לבקשה תשריט של המקום. **בתקנות התכנון והבניה (הוראות מיוחדות בדבר היתר במיתקן בטחוני), תשכ"ז-1966**, נקבעו נוסח הבקשה ופרטים נוספים בדבר תקופת תוקפו של היתר כאמור, שינויו או ביטולו.

בתיקון 43 לחוק נוספו מגבלות בתחום התכנון כשמדובר במיתקן בטחוני. נקבעה בסעיף 160(א) חובת הודעה למוסדות התכנון הנוגעים בדבר על החלטות הוועדה למתקנים ביטחוניים להטיל מגבלות בשל מתקן בטחוני. משהועברה הודעה כאמור אין עוד להפקיד או לאשר, לפי סעיף 160 (ב) תכנית בניגוד למגבלות, אלא בתנאים שנקבעו בסעיף.

### י. ועדה למימי החופין

לפי סעיף 156(ב) לחוק לא יעשה אדם במימי החופים דבר הטעון היתר לפי פרק ה' לחוק אלא בהתאם לאמור בתוספת השנייה לחוק.

לפי סעיף 1 לתוספת השנייה לחוק, תוקם ליד המועצה הארצית ועדה של שישה לשמש כוועדה למימי חופין.

לפי סעיף 3 לתוספת השנייה לחוק, הועדה למימי חופין רשאית להכין בכל עת

תכנית מיתאר למימי החופין או לחלק מהם, וכן רשאית היא ליזום תיקון, התלייה או ביטול של תכנית כאמור או להטיל את הכנתה על ועדה מחוזית או מקומית.

לפי סעיף 4 לתוספת השנייה לחוק, לא תאושר תכנית החלה על מימי חופין או חלק מהם, אלא אם אושרה תחילה על ידי הועדה למימי חופין או היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה על ידי הועדה למימי חופין.

לפי סעיף 5 לתוספת השנייה לחוק, מוסד תכנון לא ייתן היתר לבניה או לפעולה אחרת הטעונה היתר לפי החוק לגבי מימי חופין, אלא בהתאם לתכנית שהתמלאו בה דרישות סעיף 4 לעיל או אם הסכימה לכך הועדה למימי חופין.

לפי סעיף 6 לתוספת השנייה לחוק, ניתן לערור על החלטת הועדה למימי חופין לפי סעיפים 4 או 5 שלעיל, בפני ועדת הערר למימי חופין.

סדרי הדין בועדת הערר נקבעו בתקנות התכנון והבניה (סדרי דין בפני ועדת הערר למימי חופין), התש"ל-1969.

### 3. תכניות

#### א. תוכנית בנין עיר

##### כללי

תכנית בנין עיר מורכבת מתקנון ומתשריט וקובעת כללים על פיהם יש לנהוג. הנורמות שראוי שתכנית בנין עיר תתייחס אליהן הן: אחוזי בניה, גובה הבנייה, ייעוד השטח, תשתיות כבישים, מספר יחידות- צפיפות וקווי בנין.

בע"א 119/86 קני בתים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה

ואח'<sup>14</sup> נקבע כי תכניות מתאר המוצאות מכוח החוק הן בגדר חיקוקים. בע"א 398/63 לאה ליבוביץ ומשה מטלון ובניו בע"מ נ' משה כץ, ואח'<sup>15</sup>, נקבע כי תכנית בנין עיר היא בגדר חיקוק משנה. יחד עם זאת, לפי סעיף 132 לחוק, כוחן של תקנות לפי פרק י"א, יפה מכוחה של תוכנית, אך הן לא יכולות לפגוע בתכנית שאושרה כדין לפני התקנתן.

החוק מסדיר קיומם, דרכי אישורם וכוחם של תכניות רגילות ושל תכניות יוצאות דופן אם במסלול הפעולה עד לאישורן ואם בכך שהן עדיפות על פני תכניות רגילות.

### תכניות רגילות

התכניות הרגילות הינן:

1. תכנית מיתאר ארצית (סעיפים 49-54 לחוק).
  2. תכנית מיתאר מחוזית (סעיפים 55-59 לחוק).
  3. תכנית מיתאר מקומית (סעיפים 61-64 לחוק).
  4. תכנית מפורטת (סעיפים 69-70 לחוק).
- לפי סעיפים 129-132 לחוק, יפה כוחה של תכנית הקודמת ברשימה דלעיל על תכנית המאוחרת ברשימה, אלא אם כן נאמר בתכנית אחרת. ככל שעולים בסולם ההיררכיה של התוכניות, התוכנית תהיה יותר כללית ותעסוק פחות בפרטים.
- לפי סעיף 145 (ב) לחוק, אין ועדה מקומית יכולה לתת היתר בניה, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית פרט למצבים של אישור, של הקלה, או שימוש חורג בתנאים שנקבעו בחוק. הבנייה והשימוש במקרקעין חייבים להתבצע בהתאם להוראות הרלוונטיות של התכנית.
- כפי שצוין לעיל, קיימות גם תכניות יוצאות דופן אם בדרך אישורן ואם בכך שהן עדיפות על פני התכניות הרגילות.

---

<sup>14</sup> פ"ד מ"ו (5) 727.

<sup>15</sup> פ"ד י"ח (1) 384.

## תכניות יוצאות דופן

התכניות יוצאות הדופן הינן:

1. תכנית מיוחדת (סעיפים 71-76 לחוק).
2. תכנית ממלכתית (סעיפים 269א', 277א' - 277ג' לחוק).
3. רשימת קרקעות שהוכרזו כקרקעות חקלאיות (סעיף 156 (א) לחוק והתוספת הראשונה).
4. תכנית מתאר למימי חופים (סעיף 156 (ב) לחוק והתוספת השניה לחוק).
5. תכנית לשימור אתרים (סעיף 76א לחוק והתוספת הרביעית לחוק).

## ב. תכנית מתאר ארצית

לפי סעיף 49 לחוק תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה ובין השאר את אזורי התעשייה ושטחי הפקת מחצבים, התווית רשת הדרכים הראשיות ועוד. תכנית המתאר הארצית היא כללית באופה ועוסקת בתכנון ברמה הארצית.

תכנית המתאר הארצית שונה משלושת סוגי התכניות הרגילות האחרות שנמנו לעיל, בכך שההוראות הכלליות בנוגע להפקדת תכנית, הגשת התנגדויות ואישור תכנית אינן חלות עליה.

במקום ההסדר בדבר עיון בתכניות (סעיף 96 לחוק) והגשת התנגדויות (סעיף 100 לחוק), הקיים לגבי סוגי התכניות הרגילות האחרות, ההסדר לגבי תכנית מיתאר ארצית הינו, שהעתק מהתכנית יימסר לוועדה המחוזית, וכל ועדה מחוזית רשאית להגיש למועצה הארצית את הערותיה לתכנית תוך התקופה שתקבע המועצה הארצית. כמו כן, בתיקון 43 לחוק, נקבע כי הועדה המחוזית שקיבלה העתק תכנית מהמועצה הארצית, תודיע על כך לוועדה המקומית שיש לה עניין בתכנית, ותאפשר לה לעיין בתכנית.

חריג - בתכנית מיתאר ארצית לדרכים מספר 31ב', תכנית העוסקת בכביש חוצה ישראל, קבעה המועצה הארצית לתכנון ולבניה מנגנון התנגדויות וולונטרי לפי הוראות החוק שמתייחסות לתוכניות ברמה הנמוכה. כלומר, המועצה הארצית

מצאה לנכון לשתף את הציבור וזאת מהסיבה שאמנם התכנית הינה ברמה ארצית, אך הינה תכנית כוללת ומקיפה לכל תחום המדינה ולמכלול של נושאים. לפי סעיף 54 לחוק, תכנית מיתאר ארצית מאושרת על ידי הממשלה. משאישרה הממשלה את התכנית עליה להודיע על כך ברשומות.

### ג. תכנית מיתאר מחוזית

לכל מחוז ישנה תכנית המסדירה נושאים ברמת המחוז. בסעיפים 55 ו-57 לחוק מפורטים מטרותיה של תכנית מיתאר מחוזית, והנושאים אותם תכלול. מטרות תכנית מיתאר מחוזית הן לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המיתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מיתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת בטחון ותעסוקה. הנושאים לתכנית מיתאר מקומית כמפורט בסעיף 63 לחוק, וכן הנושאים לתכנית מפורטת כמפורט בסעיף 69 לחוק, יכול שיהיו נושאים לתכנית מיתאר מחוזית.

לפי סעיף 56 לחוק, כל ועדה מחוזית תכין לאישור המועצה הארצית, תכנית מיתאר מחוזית תוך חמש שנים מיום תחילתו של החוק. על פי סעיף 279 לחוק תחילתו בתום ששה חודשים מיום פרסומו ברשומות - 12.8.65 - דהיינו תחילתו הייתה ביום 12.2.66. יוצא שבפברואר 1971 תכניות המיתאר המחוזיות צריכות היו להיות מוכנות.

בבג"צ 324/71 הועד המקומי סביון ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח'<sup>16</sup>, הוועדה המחוזית (משיבה מס' 3) לא עמדה בלוח הזמנים של הגשת תכנית לאישורה של המועצה הארצית כתוצאה נסיבות כלכליות קשות כאשר "הכנת התכנית קשורה בהוצאות כספיות גדולות והיא נתקלת בבעיות תכנון קשות המעכבות את השלמתה". בג"צ סירב להפוך את הצו על תנאי שהופנה לוועדה המחוזית למוחלט.

---

<sup>16</sup> פ"ד כ"ז (1) 88.

לפי סעיף 57 לחוק רשאית הוועדה המחוזית, לאחר התייעצות בוועדות המקומיות שבמחוז, לקבוע בתכנית מתאר מחוזית, הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, ובין השאר: שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי, שטחים חקלאיים, אזורי תעשייה לסוגיה השונים, שטחי ייעור ועתיקות, רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים, בתי קברות שישמשו יותר ממקום ישוב אחד, שטחים מוקפאים שלא ייקבע להם ייעוד כל שהוא, הוראות בדבר שמירה על חוף הים, התנאים למתן הקלות מהוראות התכנית ועוד.

בבג"צ 152/67 **עירית בת-ים נ' הוועדה המחוזית לבניין ולתכנון עיר מחוז תל-אביב ואח'**<sup>17</sup>, נקבע שהנושאים המפורטים בסעיף 57 לחוק, אינם בלעדיים לתכנית מיתאר מחוזית, והם ראויים לטיפול על ידי ועדה מקומית. השופט לנדוי (שם בעמ' 488) קבע לעניין ס' 57 כי בראש ובראשונה ראה המחוקק את הנושאים המפורטים בסעיף כראויים לטיפול על ידי ועדה מקומית דווקא, ובסעיף 57 הוא מרשה גם לוועדה המחוזית לטפל בהם.

#### ד. תכנית מיתאר מקומית

##### כללי

בסעיף 61 לחוק מנויות מטרותיה של תכנית מיתאר מקומית, הכוללות הבטחת איכות נאותה של הסביבה וייחוד של אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר, לחקלאות וכן שמירה על ערכים היסטוריים, ארכיאולוגיים, אדריכליים וערכי טבע ויופי.

עד לתיקון 43 לחוק יכול היה הציבור ליזום אך ורק תכנית מפורטת חדשה. בתיקון 43 לחוק, הוסף סעיף 61 א לחוק על פיו רשאים להכין תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית כל אחד מהמנויים להלן:

1. משרד ממשלתי.

<sup>17</sup> פ"ד כ"א (2) 485.

2. ועדה מקומית.

3. רשות מקומית בתחום מרחבה.

4. בעל הקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע.

אם התכנית בסמכות הוועדה המחוזית, על מגיש התכנית להעביר עותק לוועדה המחוזית. לפי סעיף 112 לחוק, על החלטת הוועדה המקומית בדבר אישור תכנית שבסמכותה או דחיית תכנית כזאת רשאי לערור גם מגיש התכנית בפני ועדת הערר. כמו כן, בסעיף 61 א (ג) לחוק, נקבע כי אם החליטה ועדה מקומית על הפקדה ועל אישור של תכנית הכוללת הגדלת שטחים בעבור דרכים, מבנים לצורכי חינוך, בתי חולים ועוד, עליה להודיע במידת האפשר על כך לכל בעל רשום. לפיכך, בעל מקרקעין יוכל לדעת שהופקדה תכנית ויוכל להגיש התנגדות במועד. כמו כן, בעל מקרקעין שנפגעו נכסיו על ידי התוכנית שאושרה, יוכל להגיש במועד תביעה לפיצויים על פי סעיף 197 לחוק.

#### **תכנית בסמכות ועדה מקומית**

אחד השינויים המשמעותיים ביותר בתיקון 43 לחוק, הוא הרחבת סמכויותיה של הוועדה המקומית בכל הנוגע לתכניות. בסעיף 62 א לחוק נמנו תשעה נושאים שהועברו להחלטתה של הוועדה המקומית שעיקריהם: איחוד וחלוקה של מגרשים כאשר אין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל ייעוד הקרקע, שינוי בקו בנין הקבוע בתכנית, שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי, או עיצוב אדריכליים, שינוי בהוראות בדבר גודל שטח מגרש שמוותר להקים עליו בנין, וכמו כן העברת נושאים שניתן לבקש הקלה לגביהם לפי סעיף 147 לחוק במסגרת של שינוי תכנית.

#### **הוראות בתכנית מיתאר מקומית**

לפי סעיף 63 לחוק, רשאי מגיש תכנית לקבוע בתכנית מיתאר מקומית, תוך שמירה על הייעוד החקלאי של קרקעות המתאימות לכך, הוראה בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מפורטת, וכן בעניינים נוספים כגון:

1. תחימת שטחים ותנאי שימוש בקרקע ובבניינים בתוך כל שטח.

2. התוויתן של דרכים חדשות וכן הטייתן, הרחבתן, שינוי וביטולן של דרכים

- קיימות.
3. מרווחים וקווים, בדרכים, שמעבר להם לא יבלוט בנין.
  4. תנאים או הגבלות בדבר גודל השטח שמותר להקים עליו בנין, בדבר המרווח מסביב לכל בנין ובדבר גבהו ובטיחותו של הבניין.
  5. צפיפות הבנייה המותרת.
  6. תנאים או דרכים לביצוע תכנית שיכון.
  7. תנאים למתן הקלות מהוראות התכנית בכפוף להוראות סעיפים 147 עד 153 לחוק.
  8. הוראות בדבר הענקת זכות מעבר, זכויות בדבר העברת מי ניקוז או ביוב, צינורות להספקת מים, רשת ומתקנים להספקת חשמל, דלק, גז ותקשורת.
  9. הדרכים או השטחים הציבוריים שיש להקנותם למדינה, או לרשות מקומית ושיירשמו על שם, כאמור בסעיף 26 לחוק.
  10. השלבים שבהם יבוצעו הוראות שונות שבתכנית.

## ה. תכנית מפורטת

כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מיתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מיתאר מקומית לפי סעיף 63 לחוק, וכן מותר לקבוע בה הוראות בעניינים המפורטים בסעיף 69 לחוק שעיקריהם: חלוקת קרקעות למגרשים, ייעוד קרקעות מקומות חניה באתרים שלידם מתרכזים כלי רכב ממונעים, מיקום בניינים הנועדים לצרכים מיוחדים, שמירה על מקומות, מבנים ודברים אחרים שיש להם חשיבות לאומית, דתית היסטורית, ארכיאולוגית, מדעית או אסתטית, הריסה ושיקום של בניינים המהווים סכנה לנפש, שיקומם של בניינים בשטחים מאוכלסים מיקומם של בניינים, נפחם, גובהם צורתם ומראם החיצוני, נטיעת עצים, מספר הבניינים שמותר להקים על מגרש, מספר הדירות בכל בנין ומספר החדרים בבנין או בדירה.

## ו. תכניות בינוי ותכניות עיצוב ארכיטקטוני

תכנית בינוי הינה תכנית המכוונת אותנו למצב מסוים, לדוגמא כאשר רוצים

לשוות לאזור מסוים בארץ אופי מיוחד דוגמת הבניינים האחידים במבנה ובצורה באזור כיכר המדינה בתל-אביב או הוראות בינוי של ציפוי אבן דוגמת הבניינים בירושלים. תכליתן של תכניות הבינוי היא מתן מידע מראש לרשויות התכנון והבנייה בדבר הבקשות להיתרי בניה שיוגשו להן, וכיצד תיראה התמונה הכוללת של הבניינים אשר עומדים להקימם בשטח. כאשר תכנית בינוי אינה מוגשת יחד עם תוכנית מיתאר היא אינה מופקדת ואינה מתפרסמת ואין איש רשאי להגיש התנגדות לאישורה.

בבג"צ 511/80 גליא נ' הוועדה המקומית חיפה<sup>18</sup> מתח ביהמ"ש ביקורת על מושג תכנית הבינוי וקבע שיש להשתמש בה רק לשימושים ענייניים ולא על מנת להתחמק מהליכים תכנוניים. כמו כן, הדגיש השופט שמגר בפסק דינו כי מתבקשת תחימה בין "התכנית המפורטת" כמשמעותה בחוק לבין "תכנית הבינוי" בתור מכלול פרטים עובדתיים נוספים, שאין בדרך כלל, חובה לכללם בתכנית מאושרת, המוגשת על פי החוק.

בבג"צ 697/80 גלמונד נ' הוועדה המחוזית ת"א<sup>19</sup> דון תוקפה של תכנית עיצוב ארכיטקטוני. בית המשפט איבחן בין שני מצבים:

1. מצב בו התכנית המפורטת מהווה תכנית מסגרת ואילו תכנית העיצוב הארכיטקטוני היא ככלי אשר מתוכו יצקו תוכן מגובש אל תכנית המסגרת. במקרה זה משלימות שתי התכנות זו את זו ואין מקום למתן הזדמנות לציבור להגיש התנגדויות.

2. מצב בו תכנית העיצוב הארכיטקטוני חורגת מהמסגרת של התכנית המפורטת ויוצרת מסגרת שונה המשנה מהותית את תכנית המסגרת. במקרה זה יהא זה צודק להתנות את הדיון והאישור של תכנית העיצוב הארכיטקטוני בדיון בתכנית המפורטת עצמה.

בתיקון 43 לחוק, הוסדר הנושא של "תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכלים"

---

<sup>18</sup> פ"ד לה (4) 477.

<sup>19</sup> פ"ד לו (1) 817.

בסעיף 62 (א) (5), בין תשעת הנושאים של תכניות מפורטות או תכניות מיתאר מקומיות שבסמכותה של הועדה המקומית, אולם האבחנה שערך השופט שמגר בין תכנית מפורטת לבין תכנית בינוי, טרם באה לידי ביטוי בחקיקה.

## ז. שלבי הטיפול בתוכנית

את שלבי הטיפול בתוכנית ניתן לחלק לארבעה שלבים עיקריים כדלקמן: שלב ההכנה, שלב ההפקדה, שלב ההתנגדויות ושלב העררים.

### שלב ההכנה

**פרסום הודעה על הכנת תכנית - סעיף 77 לחוק - סעיף 77 לחוק קובע כדלהלן:**  
77. מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות, למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסום הודעה בדבר הכנת התכנית; מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בעניין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, ההודעה תפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א'; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסום הודעה על הכנת תכנית מיזמתו.

לפי סעיף 61א (ב) לחוק רשאים להגיש תכנית למוסד תכנון משרד ממשלתי, ועדה מקומית, רשות מקומית בתחום מרחבה, וכן בעל הקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע. התוכניות שרשאים להגיש המנויים בסעיף 61א (ב) הינן מסוג תוכניות מתאר מפורטות או תוכניות מתאר מקומיות בלבד. (יש להזכיר כי עד לתיקון 43 יוזמות מצד הציבור להכנת תכנית חדשה יכולות היו להיות רק לגבי תכנית מפורטת).

לפי סעיף 1א' לחוק "פרסום בעיתון" משמעו פרסום בשני עיתונים יומיים בשפה העברית, שלפחות אחד מהם נכלל ברשימה של שלושת העיתונים היומיים הנפוצים ביותר במדינה בשפה העברית לפי פרסום של שר הפנים ברשומות. במרחב תכנון מקומי שבו האוכלוסייה הדוברת ערבית היא לפחות 10% מהאוכלוסייה יהיה

הפרסום באחד העיתונים המתפרסם בשפה הערבית, בעיתון בשפה העברית ובעיתון מקומי. על פי תיקון 43 לחוק, במרחב תכנון מקומי שבו לדעת יו"ר הוועדה המחוזית קיים שיעור ניכר של ציבור שאינו קורא אף אחד משלושת העיתונים הנפוצים, נדרש פרסום אחד בעיתון מתוך רשימה שיקבע שר הפנים באותו מרחב תכנון מקומי, אחד בעיתון נפוץ בעברית ואחד בעיתון מקומי. בעניין זה יש להדגיש שאי מילוי חובת פרסום על פי החוק הוא פגם שיורד לשורשו של עניין, אשר יש בו כדי להביא לבטלות תכניות ורשיון הבנייה שניתן על פיהן. (בג"צ 524/74 חלף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה<sup>20</sup>).

ההודעה בדבר הכנת התכנית צריכה לפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים. אין כל חובה לציין בהודעה מה הם פרטי השינוי הספציפיים אך מן הראוי שמהות השינוי תהיה ברורה ולא בבחינת כתב סתרים עבור הקורא הרגיל, כך שהאזרח לא יפסיד זכות התנגדות חיונית (ראה בג"צ 529/80 גרצברג נ' הוועדה המקומית "המרכז", "השרון" הדרומי<sup>21</sup>). ראוי להדגיש כי הזכות להתנגד לתוכנית קמה רק אחרי הפקדת התוכנית. שלב זה של פרסום ההודעה הוא בבחינת התראה לבעלי הנכסים.

בבג"צ 426/71 נאזם שמה נ' ראש עיריית פתח תקוה<sup>22</sup> הביע השופט לנדוי את דעתו לעניין סעיפים 77 ו-78 לחוק:

*"הוועדה אינה יכולה להתחיל בהכנת תכנית אלא על פי החלטה פורמלית ופרסום הודעה על כך לפי סעיף 77 לחוק" (הדגשה לא במקור).*

בבג"צ 313/75 "מכבש" חברה קבלנית לבנין בע"מ נ' הוועדה המקומית ירושלים<sup>23</sup>, נקבע כי אין צורך בפרסום בדבר הכנת התכנית המשלימה לתכנית שהופקדה מאחר ותוכנית משלימה החלה על אותו שטח שעליו חלה התוכנית שהופקדה אין בה כדי להתלות תוקף תחולתם של סעיפים 97 ו-98 ואין מקום וצורך

---

<sup>20</sup> פי"ד כ"ט (2) 319.

<sup>21</sup> פי"ד ל"ה (2) 497.

<sup>22</sup> פי"ד כ"ו (1) 481.

<sup>23</sup> פי"ד ל"ו (1) 785.

בהחלטה נוספת לפי סעיף 78 לחוק לגבי אותו האזור גופו מאחר וכל החלטה של ועדת תכנון לגבי חלקה המצויה באותו שטח שואבת כוחה מסעיפים 97 ו-98 לחוק.

**הגבלות ותנאים לתוכנית שפורסמה לפי סעיף 77 - סעיף 78 לחוק - סעיף 78 לחוק**  
קובע כדלקמן:

78. (א) פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת; תוקפם של תנאים אלה יהיה עד להפקדת התכנית, דחייתה או עד שיבוטלו התנאים או שישונו על ידי מי שקבעם, או לפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים, הכל לפי המועד המוקדם יותר; מוסד התכנון רשאי להאריך את תוקפם של התנאים או לשנותם לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שלוש שנים מנימוקים מיוחדים שיירשמו; ראה יושב ראש מוסד התכנון כי יש צורך בהארכה נוספת מעבר לשלוש שנים, רשאי הוא לעשות כן, באישור שר הפנים.

(ב) הרואה עצמו נפגע מהחלטת מוסד תכנון לפי סעיף זה רשאי לערור-

(1) כאשר ההחלטה היא של ועדה מחוזית - למועצה הארצית;

(2) כאשר ההחלטה היא של ועדה מקומית - לוועדת הערר.

סעיף 78 לחוק מאפשר הטלה של מגבלות בין השאר, על מתן היתרי בניה על מקרקעין בתחום תכנית שפורסם על הכנתה לפי סעיף 77 לחוק. יודגש כי אין בהכנת תוכנית חדשה כדי למנוע היתר בניה למבקש על פי תכנית קודמת, כל עוד לא נעשה פרסום על פי סעיף 77 לחוק ולא הוטלו המגבלות על פי סעיף 78 לחוק.

בע"א 319/74 רובינשטיין שוות' חברה קבלנית בע"מ ואח' נ' תמרה פיין ואח'<sup>24</sup> נקבע כי ההגבלות שמוטלות על פי סעיף 78 לחוק יהוו מניעה בין השאר לקבלת היתר במקרקעין כאשר פורסמה הודעה על פי סעיף 77 לחוק, אך כל עוד קיימות מגבלות אחרות בתוכנית קיימת, אין אי פרסום ההודעה על פי סעיף 77 והמגבלות על פי סעיף 78 מהווה ביטול של המגבלות הקיימות.

<sup>24</sup> פי"ד לי (1) 545.

בפסק דין גרצברג הנ"ל נפסק כי יש להבין את מה שנאמר בסעיף 78 לחוק כך שכדי שהתנאים יקבלו תוקף יש צורך שתפורסם ההודעה לפי סעיף 77 לחוק, אך מכך אין להפיק שאם ההחלטה על החלטת תנאים נתקבלה יחד עם ההחלטה על פרסום ההודעה אין תוקף לאותה החלטה על הטלת תנאים אחרי שההודעה פורסמה. יחד עם זאת הוסיף בית המשפט כי תוקפם של התנאים הוא עד לקבלתה, או להפקדתה או לדחייתה, או שינוייה, או ביטולה של התכנית, הכל לפי המועד המוקדם יותר. מיום שהופקדה התכנית ואילך חלות המגבלות שבסעיפים 97 ו-98 לחוק, ואין הדבר נתון עוד לשיקול דעתן של הוועדות אם להטיל תנאים או לא.

סעיפים 77 ו-78 בעצם מהווים מעין שלב של "התראה מוקדמת" המכינה את הציבור לקראת תוכנית חדשה העתידה לבוא.

במקרים רבים מהווה השימוש בסעיף 78 שלב של "הקפאת" הוצאת היתרי בניה, עד לשלב של הפקדת התוכנית על פי סעיף 97 המונע מתן כל היתר שלא בהתאם לתכנית או לשינוי אחרי ההפקדה אלא באישור הוועדה המחוזית. יובהר כי ההלכה היא שאין לסרב לתת היתר בניה התואם תכנית קיימת עד להחלטה בדבר התלייתה של אותה תכנית (פס"ד רובינשטיין דלעיל; בג"צ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית חיפה<sup>25</sup>; בג"צ 574/81 עיני בע"מ נ' הוועדה המקומית קריות<sup>26</sup>; בג"צ 38/87 עמותת בית הכנסת המרכזי גבעת שפירא נ' הוועדה המקומית<sup>27</sup>).

פטור מתשלומי חובה - סעיף 79 לחוק - סעיף 79 לחוק קובע כי:

79. כאשר הוגבלו זכויותיו של פלוני בקרקע מכוח סעיף 78, רשאי שר האוצר לפטור פטור מלא או חלקי מתשלום של מס המגיע לאוצר המדינה בקשר לאותה קרקע, או לדחות את מועדי תשלומו, ורשאית רשות מקומית לתת פטור מלא או חלקי מתשלום כל ארנונה, מס או תשלום חובה אחר המגיעים לה מפלוני או לדחות את מועד תשלומם, הכל במידה שהדבר נוגע לתקופה שבה הוגבלו הזכויות ובשים לב לקיפוח ההנאה בקרקע מכוח ההגבלות האמורות.

---

<sup>25</sup> פ"ד ל' (2) 139.

<sup>26</sup> פ"ד ל"ו (3) 178.

<sup>27</sup> פ"ד מ"ב (4) 264.

נוסחו של הסעיף (לפני תיקון 43) כלל התייחסות לסעיף 77 בנוסף לסעיף 78 כדלקמן: "הוגבלו זכויותיו של פלוני בקרקע מכוח סעיפים 77 או 78". בתיקון 43 הושמטו בסעיף 79 המילים "סעיף 77" וזאת עקב פסיקתו של בית המשפט העליון בבג"צ 414/82 **לוינ' נ' שר האוצר**<sup>28</sup>, בו דחה בית המשפט את הטענה כי בפרסום בדבר הכנת תכנית בלבד נוצרת הזכות לפטור מתשלומי חובה על פי סעיף 79 לחוק. בג"צ קבע כי אם לא הוטלו הגבלות לפי סעיף 78 לחוק, לא קמה אפשרות של פטור או דחייה לפי סעיף 79 לחוק.

יודגש כי בבג"צ 29/68 **חברת חלקות 184, 189 בגוש 6186 בע"מ ואח' נ' עיריית רמת גן**<sup>29</sup>, הובהר כי הרשות המקומית רשאית לתת פטור לפי סעיף 79 לחוק אך אינה חייבת לתיתו, הכל בכפוף לשיקול דעתה הסביר.

## שלב ההפקדה

**הליך ההפקדה הראשוני** - לפי סעיף 85 לחוק, תכנית שלא הוגשה לפי דרישת מוסד התכנון או שאינה מתאימה לדרישות החוק, רשאי מוסד התכנון לדחותה בלי שתופקד. בחוק נקבעו זמנים קצובים בהם על מוסד התכנון להחליט אם להפקיד את התכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה. משהחליט מוסד תכנון על הפקדת תכנית, יירשם הדבר בפרוטוקול אשר ייחתם בידי היושב ראש ומזכיר מוסד התכנון; ההחלטה תישלח לחברי מוסד התכנון ולמגיש התכנית תוך חמישה עשר ימים מקבלתה. סעיף 86 לחוק דן בשינויים שיכולים להתבצע לפני ההפקדה. לפני שמוסד התכנון יפקיד תכנית רשאי הוא לדרוש ממגיש התכנית שיכניס בה שינויים או שימלא תנאים, הכל לפי שיוורה מוסד התכנון. החליט מוסד התכנון להפקיד תכנית בתנאי שיוכנסו בו שינויים או ימולאו תנאים והשינויים לא הוכנסו או שהתנאים לא מולאו, בתום ששה חודשים מהמועד שנמסרה למגיש התכנית הודעה על החלטת מוסד התכנון, רשאי מוסד התכנון, בתוך שלושים ימים מתום ששת החודשים האמורים, להחליט לבצע את הדרוש להפקדת התכנית במקומו ועל חשבונו של מגיש

<sup>28</sup> פ"ד ל"ז (4) 348.

<sup>29</sup> פ"ד כ"ב (1) 457.

## ניהול נדל"ן

---

התכנית. לא החליט מוסד התכנון לבצע את הדרוש להפקדת התכנית כאמור, יראו את החלטת מוסד התכנון על ההפקדה, בתום 30 הימים האמורים כבטלה. יושב ראש מוסד התכנון רשאי להאריך כל אחד מהמועדים הקבועים בסעיף 86 לחוק אם ראה כי יש הצדקה לכך.

**מקום ההפקדה של התכנית -** לפי סעיף 88 לחוק תכנית מיתאר מחוזית תופקד במשרד הועדה המחוזית והעתקה יועבר למנהל התכנון במשרד הפנים בירושלים; תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת, תופקד במשרד הועדה המחוזית ובמשרד הועדה המקומית הנוגעת בדבר.

**פרסום דבר ההפקדה -** לפי סעיף 89 לחוק יש לפרסם את דבר הפקדתה של תכנית ברשומות ובעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות שתחום שיפוטן או חלק ממנו כלול בתחום התכנית. (באין רשות מקומית כאמור יש לפרסם במקום שנוהגים לפרסם בו הודעות פומביות בתחום התכנית). כמו כן יש לפרסם את ההודעה על לוחות המודעות בשכונות הנוגעות בדבר.

בבג"צ 497/81 **רובינוביץ נ' הועדה המחוזית, מחוז המרכז**<sup>30</sup>, נפסק כי בפרסום ברשומות של דבר ההפקדה של "שינוי תכנית מפורטת" כאשר למעשה דובר בשינוי תכנית מתאר מקומית, מדובר בטעות טכנית שאין בה כדי לפסול את פעולות מוסדות התכנון בקשר לתכנית. עו"ד א' שפט, במאמרו "**תכנון ובניה - היבטים משפטיים והיבטים אחרים**"<sup>31</sup> מתח ביקורת על פסק דין זה. עו"ד א' שפט טוען כי הגישה על פיה תכנית אשר פורסמה כתכנית מפורטת יכולה לשנות את דמותה באופן המוצע על ידי בית המשפט איננה ראויה. על רשויות התכנון להקפיד בראשית הדרך לסווג את התכניות לפי תכונותיהן ומטרתן האמיתית.

בשנת 1985 פורסמו **תקנות התכנון והבניה (כנוי תכניות)**, התשמ"ו-1985, המחייבות תכניות המוגשות לוועדה המחוזית שיישאו ציון שם אם התכנית הינה תכנית מפורטת או תכנית מיתאר מקומית.

---

<sup>30</sup> פ"ד ל"ו (2) 210.

<sup>31</sup> בהוצאת משרד הפנים תשמ"ה-1984

לפי סעיף 90 לחוק הודעה על הפקדת תכנית מיתאר מחוזית תפורסם בנוסף לאמור בסעיף 89 לחוק גם במשרד הועדה המחוזית ובמשרד כל ועדה מקומית שבמחוז.

סעיף 91 הדרן בהודעה על הפקדת תכנית למוסדות התכנון ומשרדי הממשלה, קובע כי הודעה על הפקדת תכנית מיתאר מחוזית יש למסור לועדה המחוזית של כל מחוז הגובל מרחב תכנון מקומי הכלול, כולו או מקצתו, בתחום התכנית, לועדה מקומית של כל מרחב תכנון מקומי הגובל מרחב תכנון הכלול, כולו או מקצתו, בתחום התכנית ולכל משרד ממשלתי הממשלה. הודעה על הפקדת תכנית מיתאר מקומית יש למסור לועדה המקומית של כל מרחב תכנון מקומי הגובל מרחב התכנון שעליו חלה התכנית וכן לכל משרד ממשלתי הממשלה. הודעה על הפקדת תכנית מפורטת יש למסור לועדה המקומית של כל מרחב תכנון מקומי הגובל קרקע שבתחום התכנית.

לפי סעיף 92 לחוק הודעה על הפקדה תכלול ככל האפשר את מספרי הגוש והחלקה, את שם השכונה ואת הרחוב ומספרי הבתים שהתכנית נוגעת להם; כן תכלול ההודעה את עיקרי הוראות התכנית המופקדת, ואת המען והמועד להגשת התנגדויות לתכנית.

לפי סעיף 95 לחוק, טענה כי הודעת הפקדה לפי סעיפים 91 או 93 לא נמסרה למי שזכאי לכך, לא תישמע אלא מאותו זכאי עצמו.

לפי סעיף 96 לחוק, כל מעוניין בתכנית שהופקדה, רשאי לעיין בה במקום ההפקדה ללא תשלום.

**הוראות לגבי מתן היתר - סעיף 97 לחוק קובע כי:** משהפקידה הועדה המקומית תכנית שבסמכותה, כאמור בסעיף 61 א, ועוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן כל היתר לפי סעיף 145 לגבי המקרקעין שבתחום התכנית שלא בהתאם לתכנית המופקדת, אלא באישור הועדה המקומית; הרואה עצמו נפגע מהחלטת הועדה המקומית, בדבר מתן היתר על פי סעיף זה, רשאי לערור לועדת הערר. הפקידה הועדה המחוזית תכנית שבסמכותה כאמור בסעיף 61 א ועוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן כל היתר לפי סעיף 145 לגבי המקרקעין בתחום התכנית שלא בהתאם לתכנית המופקדת אלא

באישור ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית; הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית בדבר מתן היתר לפי סעיף זה, רשאי לערור לועדה המחוזית.

יש לציין שהן הועדה המקומית והן הועדה המחוזית לא ידונו לפי הפסקאות הנ"ל, אלא אם פורסמה על חשבון המבקש, הודעה כאמור בסעיף 149 לחוק וניתנה למי שעלולה להיפגע מהחלטתה הזדמנות לטעון טענותיו. כשמדובר בתכנית הנמצאת בשלבי הפקדה, באופן אוטומטי תחולנה המגבלות הקבועות בסעיף 97 לחוק, כאשר מטרת ההגבלה הינה ברורה. אם לא תתקבל בסופו של דבר התכנית המופקדת תישאר התכנית הקודמת בתקפה. בניגוד לכך במקרה ובו תתקבל התכנית המופקדת ותאושר סופית, יש צורך למנוע מתן היתרי בניה בניגוד לתכנית המופקדת. מסיבה זו הוטלה חובת קבלת אישור הוועדה המקומית כאשר מדובר בתכנית שבסמכותה, ואישור ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית כשמדובר בתכנית שבסמכות הוועדה המחוזית, לצורך קבלת היתר בניה במקרקעין אשר בתחום התכנית. יש לציין כי על פי סעיף 97א לחוק רשאי מוסד תכנון שהפקיד את התכנית לאשר מתן היתר על פי תכנית שהפקיד אף אם אינו בהתאם לתכנית בת תוקף, הכל בכפוף לשני תנאים מצטברים :

- א. התכנית שבתוקף אושרה לפני יב' בטבת התש"י (1 בינואר 1950).
  - ב. לא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על החלטה בדבר קבלת התנגדות שהוגשה.
- על פי סעיף 98 לחוק, מוסד תכנון שהפקיד תכנית, רשאי, אחרי הפקדת התכנית, ועד למתן תוקף לה, לאסור מתן כל היתר לבניה ולשימוש לגבי מקרקעין שבתחום התכנית או לקבוע תנאים למתן ההיתר האמור.

בתיקון 43 לחוק ניתנה אפשרות לאדם הרואה עצמו נפגע מהחלטה כאמור לערור לועדת הערר - כאשר ההחלטה היא של הועדה המקומית, או בפני המועצה הארצית - כאשר ההחלטה היא של הועדה המחוזית.

יודגש כי מטרתו של סעיף 98 לחוק היא להקפיא את המצב בשלב שבו

התכנית החדשה טרם אושרה ותכנית זו אינה מתיישבת עם התוכנית הקודמת - ה"פ (ת"א) 82/77 יצחק קצב נ' רפי ניסמיה<sup>32</sup>.

### שלב ההתנגדויות

סעיף 100 לחוק קובע כי כל מעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן. בנוסף לכך רשאים להגיש התנגדות להן:

- א. ועדה מקומית, או מהנדס ועדה מקומית, שמרחב התכנון שלה כלול בתחום התכנית או גובל אותו;
  - ב. רשות מקומית, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטה כלול בתחום התכנית או גובל אותו;
  - ג. גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים בצו ברשומות ושיש לו עניין ציבורי בתכנית;
  - ד. כל משרד ממשלתי הממשלה.
  - ה. מתכנן המחוז - לתכנית שבסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61א.
- יודגש כי לא קיימת זכות התנגדות לתכנית מתאר ארצית בג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה<sup>33</sup>.

**שאלת זכות העמידה - בבג"צ 394/72, 410 פרנשיל הוטל בע"מ נ' הועדה המקומית ירושלים<sup>34</sup> דנו בפירושו של המילים "כל מעוניין בקרקע". וכך קבע לעניין זה השופט י.כהן:**

*"אין די באינטרס ציבורי קולקטיבי, אלא יש להוכיח פגיעה ממשית בענינו של "המעוניין" כדי שהוא יוכל להגיש התנגדות לתכנית שהופקדה...."*  
*"זכות זו ניתנה רק למי שיש לו עניין של ממש או עניין אישי ישיר בנושא העתירה... אמנם ניכרת הנטייה להרחיב את מעגל הזכאים לעמוד*

<sup>32</sup> פסי"מ תשל"ז (2) 356.

<sup>33</sup> פ"ד מ"ד (1) 558.

<sup>34</sup> פ"ד כ"ז (2) 325.

כעותרים, אך עדיין עומד הכלל, שאין אנו מכירים ב"תביעה ציבורית".

השופט כהן מנה בין הסיבות לדחיית העתירה גם סיבה חשובה במיוחד בענייני התנגדויות המוגשות למוסדות תכנון והיא הסכנה שהסרת כל מחסום בפני מתנגדים ועותרים עשויה לעכב לזמן רב ביצוע של פעולות חיוניות ולגרום סבל לציבור.

בבג"צ 527/74 **חנה חלף נ' הוועדה המחוזית מחוז הצפון**<sup>35</sup>, היו חילוקי דיעות בשאלה אם ההוראות שבסעיף 100 לחוק, על פיהן כל מעונין בקרקע רשאי להגיש התנגדות, נותנות גם זכות עמידה בבג"צ. בבג"צ 511/80 **גליא נ' הוועדה מקומית חיפה**<sup>36</sup> ננקטה גישה ליברלית, הקובעת כי אדריכל או מהנדס שנטלו חלק בהכנת התוכנית הינם בגדר "מעונין בקרקע", ולפיכך נפתח השער בפניהם לקבלת זכות העמידה בפני בג"צ כמתנגדים על פי סעיף 100 לחוק.

**המועד להגשת ההתנגדות** - לפי סעיף 102 לחוק, התנגדות לתכנית יש להגיש תוך חודשיים מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה; ואולם רשאי מוסד התכנון אשר הפקיד את התכנית, לקבוע להגשת התנגדויות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על שלושה חודשים, הן למקרה מסוים והן לסוג של תכניות; מועד פרסום ההודעה יהיה המועד המאוחר שבין הפרסומים בעיתון.

**מקום הגשת ההתנגדות** - סעיף 103 לחוק קובע למי יש להגיש את ההתנגדות. על פי סעיף 103 את ההתנגדות לתכנית מתאר מחוזית יש להגיש למועצה הארצית ועותק לועדה המחוזית הנוגעת בדבר. התנגדות לתכנית בסמכות הועדה המחוזית יש להגיש לועדה המחוזית, ועותק לועדה המקומית הנוגעת בדבר. התנגדות לתכנית בסמכות הועדה המקומית יש להגיש לועדה המקומית, ועותק לועדה המחוזית.

**חובת הנמקה** - בסעיף 103א לחוק נקבעה חובה לנמק את ההתנגדות ולאמת בתצהיר את העובדות שעליהן היא מסתמכת. מטרת ההנמקה היא למנוע התנגדויות טורדניות המכוונות לעכב את הליכי התכנון ללא עילה מוצדקת.

---

<sup>35</sup> פ"ד כ"ט (2) 319.

<sup>36</sup> פ"ד ל"ה (4) 477.

**עיון בהתנגדויות -** לפי סעיף 104 לחוק, כל מי שעלול להיפגע על ידי קבלת ההתנגדות, רשאי לעיין בה. כשמדובר בהתנגדויות לפי סעיף 101 לחוק, מטעמי בטיחות טיסה, רשאי שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון, לקבוע בתקנות אם ובאיזו מידה התנגדות כזו תהא פתוחה לעיון.

**המחליטים בהתנגדות -** בהתנגדויות לתכנית מיתאר מחוזית דנה ומכריעה המועצה הארצית. בהתנגדויות לתכניות שהופקדו על ידי הועדה המחוזית דנה ומכריעה הועדה המחוזית. בהתנגדויות לתכניות שבסמכותה של הועדה המקומית לפי סעיף 61א לחוק דנה ומכריעה הועדה המקומית.

**שינוי בהוראות תכנית בשל קבלת התנגדות -** בבג"צ 189/74 **ברונו נ' הועדה המחוזית ירושלים**<sup>37</sup>, דנו בנפקות של שינוי בהוראות תכנית בשל קבלת ההתנגדות. בית המשפט קבע כי:

*"אין לקבוע מסמרות בדבר גבול השינויים הנעשים בתכנית על ידי ועדה מחוזית בהשוואה לקודמתה, כדי שתיראה תכנית חדשה לגמרי, שתחייב חזרה על שלבי הדיון הקבועים בחוק לצורך אישורה..."*

*יש בכל זאת לשים גבול לשינויים המותרים, והגבול הוא - שמרוב שינויים לא יכירו עוד את התכנית המקורית שהועדה נתבקשה לאשר.*

*במקרה כזה תחול החובה לנהוג בתכנית המתוקנת כבתכנית חדשה... כל עוד אפשר להבחין בתכנית המקורית, למרות השינויים, אין לחזור על כל הליכי ההפקדה... עמידתה של העותרת על הצורך לחזור על כל שלבי הדיון, בשל השינויים המוצעים העומדים על הפרק, עשויה להביא לתוצאות בלתי רצויות ופוגעות ביעילות הדיון והתכנון; אם כל שינוי בתכנית המוכנס על ידי הועדה המחוזית גורר אחריו חזרה על כל שלבי הדיון בקשר לאישור התכנית, כי אז אין לראות מתי יגיע הדיון לקצו ותיווצר האפשרות לאשר את התכנית על תיקונה..."*

<sup>37</sup> פ"ד כ"ט (1) 492.

## ניהול נדל"ן

---

בבג"צ 237/88 מועצה מקומית גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים<sup>38</sup>, נקבע לעניין שינויה של תכנית כפי שהופקדה וקבלתה של תכנית אחרת עקב התנגדות כי אמנם ראוי היה לשמוע את טענות המתנגדים לפי סעיף 106 לחוק לפני קבלת ההחלטה בדבר השינויים, אך אין באי מתן זכות השמעת טענות לפי סעיף 106 לחוק לאלו העלולים להיפגע מההתנגדות לתכנית כדי להביא לפסלות התכנית כאשר עובר לפרסום התכנית המתוקנת, הובאו לפני הועדה המחוזית טענות המתנגדים הן בכתב והן בעל פה, נשמעו בפרוטרוט ואף התקיים על ידי הועדה המחוזית דיון ענייני בטענות אלה.

בבג"צ 102/52 ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון נ' שר הפנים<sup>39</sup>, נקבע כי ועדה מקומית ששינתה תכנית אחרי שפורסמה בלי לפרסם את השינוי פגעה בזכות שניתנה לנפגע להתנגד לתכנית.

**שמיעת התנגדויות בפומבי** - לפי סעיף 107 לחוק לדיון בהתנגדויות יוזמנו המתנגד ומגיש התכנית; בתכנית מיתאר מחוזית יוזמן גם מתכנן המחוז ובתכנית שבסמכות הועדה המחוזית גם מהנדס הועדה המקומית. שמיעת ההתנגדות תהיה בפומבי. בבג"צ 595/75 מ' עבד רבו סלאמן נ' הועדה המחוזית ירושלים<sup>40</sup>, הקיש השופט ברנזון לעניין סעיף 107 לחוק מסעיף 38 (א) לחוק בתי המשפט, תשי"ז - 1957 וקבע כי "הדיון בהתנגדות" לא כולל את שלב החלטת ההחלטות הנעשות במוסד התכנון המכריע. הביטוי "הדיון בהתנגדות" מתייחס רק לשלב שבו שומע הגוף הן בהתנגדות את טענות הצדדים הנוגעים בדבר ומקבל את ראיותיהם, ואינו כולל את השלב של הדיון הפנימי במוסד עצמו לשם קבלת החלטה והכרעה בהתנגדות.

הודעה על הכרעה בהתנגדות ועל נימוקיה תינתן בכתב למתנגד ולמי שהשמיע טענות לפי סעיף 106 לחוק.

---

<sup>38</sup> פ"ד מ"ב (4) 841.

<sup>39</sup> פ"ד ו' 830.

<sup>40</sup> פ"ד ל' (3) 337.

**מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות - לפי סעיף 107 א לחוק מוסד תכנון הדן בהתנגדויות לתכנית, רשאי למנות חוקר לשמיעת ההתנגדות שהוגשו לו, אם הוא סבור כי עקב מספר המתנגדים או מהות ההתנגדויות מן הראוי לעשות כן. הועדה למתקנים ביטחוניים לא תמנה חוקר, אלא לאחר שהתייעצה עם שר הביטחון. אם נתמנה חוקר לאחר שמוסד התכנון החל בשמיעת ההתנגדויות, רשאי החוקר לחזור ולשמע התנגדויות שכבר נשמעו בפני מוסד התכנון. אם לא מינה מוסד התכנון חוקר לגבי תכנית פלונית, והיה שר הפנים סבור כי מן הראוי לעשות כן, רשאי השר למנות חוקר לאחר ששמע את דעתו של יושב ראש מוסד התכנון בעניין. על החוקר להגיש למוסד התכנון תמצית ההתנגדויות והמלצותיו לגביהן והוא יוזמן לכל דיון במוסד התכנון בעניין התכנית וההתנגדות לה. סדרי הנוהל בהתנגדות לתכנית וסמכויותיו של החוקר הוסדרו בתקנות התכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט - 1989.**

**הכרעה בהתנגדות ואישור תכנית בהעדר התנגדות - לפי סעיף 108 לחוק מוסד תכנון יחליט לאשר או לדחות תכנית הטעונה אישורו רק לאחר עיון בחוות הדעת שהוגשו לפי סעיף 106 (א) והמלצות החוקר לפי סעיף 107א' (ד), אם הוגשו, ולאחר סיום שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן; אישור כאמור, יכול שיהיה מותנה בשינוי התכנית או במילוי תנאים, כפי שיקבע מוסד התכנון. הודעה על הכרעה בדבר התנגדות ועל נימוקיה תינתן בכתב למתנגד ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106. אם הופקדה תכנית ולא הוגשה התנגדות בתוך התקופה הקבועה בסעיף 102, יראו את התכנית כמאושרת על ידי מוסד התכנון המוסמך לאשרה, בתום שלושים ימים מתום המועד להגשת התנגדויות, זולת אם החליט המוסד אחרת תוך אותם שלושים הימים; ואולם אם התכנית טעונה אישור שר הפנים, לפי סעיף 109, לא יראו אותה כמאושרת אלא לאחר קבלת אישור השר לפי אותו סעיף.**

משהחליט מוסד תכנון לאשר תכנית או לדחותה, או אישר מוסד תכנון תכנית לפי סעיף 108 (ג), יירשם הדבר בפרוטוקול שיחתם בידי היושב ראש והמזכיר של מוסד התכנון; ההחלטה תישלח לחברי המוסד ולמגיש התכנית בתוך חמישה עשר ימים מיום ההחלטה כאמור; בתכנית מיתאר מחוזית תישלח ההודעה האמורה גם לועדה המחוזית, בתכנית שבסמכות הועדה המחוזית - גם לועדה המקומית, בתכנית

שבסמכות הועדה המקומית גם לועדה המחוזית.

**שינוי החלטה קודמת - בבג"צ 189/74 ברונו נ' הועדה המחוזית ירושלים**<sup>41</sup>, קבע השופט ברנזון כי ועדה מחוזית מוסמכת לחזור ולדון בעניין בו החליטה ולשנות את החלטתה הקודמת. השופט נימק את החלטתו בכך שאם לועדה המחוזית קיימת סמכות להכניס שינויים בתכנית על סמך התנגדויות שבאו לפניו, מבלי כמובן שתצטרך לחזור על כל הפרוצדורה הכרוכה בהכנת תכנית מתאר או בשינוי תכנית מתאר, אין כל סיבה מדוע ימנע ממנה לדון באותו אופן בהחלטה קודמת שלה ביחס לתכנית כזאת כל עוד לא קיבלה תוקף סופי.

בבג"צ 178/74 **זאב ודוד בר חורין, קבלני בנין בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה למרחב עיר נהריה**<sup>42</sup>, נקבע כי רשאית ועדה מקומית לחזור ולדון בכל שאלה שכבר נדונה על ידיה ולבטל את החלטותיה הקודמות - לפחות כל עוד לא הוענק היתר בניה והעותר פעל לפיו.

**סמכויות השר - לפי סעיף 109 לחוק**, החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים, מיד לאחר החלטתו; השר רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישורו; החליט השר כאמור, יודיע על כך למוסד התכנון הנוגע בדבר תוך עשרה ימים מיום החלטתו. אם החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטה תוך תקופה זו, יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר.

בבג"צ 581/87 **צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח'**<sup>43</sup>, נפסק כי שר הפנים רשאי בנסיבות המתאימות לאשר תכנית המהווה חלק מתכנית כוללת לפני אישור התכנית הכוללת. וכדברי השופט ח' אריאל:

*"החלטות מינהליות עוברות, בדרכן את הצורך לאזן בין מספר אינטרסים*

---

<sup>41</sup> פ"ד כ"ט (1) 496.

<sup>42</sup> פ"ד כ"ח (2) 757.

<sup>43</sup> פ"ד מ"ב (4) 529.

ציבוריים אשר כל אחד מהם חשוב כשלעצמו. במקרה הנדון מדובר בשני אינטרסים עיקריים: העדפת תכנון תכנית כוללת מול הצורך כי תכנית בניית האיציטדיון לא תדחה שוב לאחר דחיות של שנים רבות".

מסקנתו של השופט הייתה ששיקולו של שר הפנים שלא לאשר חלק מהתכנית היה בלתי סביר מאחר ולא הוכח להנחת דעתו כי שר הפנים יכול היה להצביע על נזקים שייגרמו מאישור תכנית האיציטדיון מחד ואת הצורך וההכרח בתכנית כוללת מאידך.

בבג"צ 161/84 **חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים**<sup>44</sup>, נקבע כי שר הפנים רשאי לשקול כל שיקול שהוועדה המחוזית רשאית לשקול ולא רק שיקולים לאומיים כלכליים.

**מועדים לסיום הטיפול בתכנית -** בתיקון 43 לחוק נקבעו הוראות חדשות שמטרתן לצמצם את זמן הפקדה של תכנית. בסעיף 109א (א) החדש יש אבחנה בין התכניות:  
**א.** תכנית מיתאר מקומית שאיננה חלה על כל מרחב התכנון המקומי וכן כל תכנית מפורטת;

**ב.** תכנית מיתאר מקומית החלה על כל מרחב התכנון המקומי.

משך הזמן מיום ההפקדה עד להחלטה לגבי תכנית מיתאר מקומית שאיננה חלה על כל מרחב התכנון המקומי וכן כל תכנית מפורטת הוא שלושה חודשים בלבד, עם אפשרות של הארכה על ידי שר הפנים לשלושה חודשים נוספים. משך הזמן מיום ההפקדה של תכנית מיתאר מקומית החלה על כל מרחב התכנון המקומי עד להחלטה הוא עשרה חודשים עם אפשרות ששר הפנים יאריך את התקופה בשלושה חודשים נוספים. אם לא עמדה הוועדה המחוזית בלוח הזמנים יועברו הסמכויות לוועדה להשלמת תכניות. (ועדה להשלמת תכניות תתמנה לכל תכנית על ידי יו"ר הוועד המחוזית תוך 30 ימים מתום המועדים הקבועים להחלטת מוסד התכנון לגבי תכנית). אם לא עמדה ועדה מקומית בלוח הזמנים יועברו הסמכויות לוועדה המחוזית.

<sup>44</sup> פ"ד מ"ב (1) 793.

## שלב העררים

**ערר בפני המועצה הארצית -** לפי סעיף 110 לחוק, על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית או דחייתה רשאים לערור, בזכות, בפני המועצה הארצית, שלושה חברי הועדה המחוזית כאחד וועדה מקומית או רשות מקומית הנוגעת בדבר.

ברשות יושב ראש הועדה המחוזית רשאים לערור גם מגיש התכנית, מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106 (ב) לחוק. את בקשת הרשות לערור יש להגיש ליושב ראש הועדה המחוזית תוך 15 ימים מיום שהומצאה לעורר החלטת הועדה המחוזית. את הערר יש להגיש תוך 30 ימים מהיום שבו הומצאה לעורר החלטת הועדה המחוזית או הרשות לערור, לפי העניין.

**ערר בפני ועדת הערר -** לפי סעיף 112 לחוק, על החלטת הועדה המקומית בדבר אישור תכנית שבסמכותה לפי 62 א לחוק או דחייתה, רשאים לערור בפני ועדת הערר שניים כאחד מבין חברי הועד המקומית, שניים כאחד מבין הנציגים בעלי הדעה המייעצת כאמור בסעיף 18 (ב) לחוק, שניים כאחד מבין חברי הועדה המחוזית, מתכנן המחוז, מגיש התכנית, מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106 (ב) לחוק. את הערר יש להגיש תוך 15 ימים מיום שהומצאה לעורר החלטת הועדה המקומית.

**ערר על החלטת ועדת הערר -** על החלטת ועדת הערר לפי סעיף 112 לחוק, רשאים לערור על פי סעיף 111 לחוק בפני הועדה המחוזית ברשות יושב ראש ועדת הערר, מי שהיה צד להליך בפני ועדת הערר, מגיש התכנית, מגיש ההתנגדות, מי שהשמיע טענותיו לפי סעיף 106 (ב) לחוק, חבר ועדת הערר, נציג בעל דעה מייעצת כאמור בסעיף 18 (ב) לחוק, יושב ראש הועדה המקומית או ועדת המשנה שלה, מהנדס הועדה המקומית ומהנדס הרשות המקומית. את הבקשה לרשות לערור יש להגיש ליושב ראש ועדת הערר, תוך שבעה ימים מהיום שבו הומצאה לצדדים בערר ההחלטה של ועדת הערר. אם התקבלה הרשות, יש להגיש את הערר לועדה המחוזית תוך שבעה ימים מיום קבלת הרשות. החלטת הועדה המחוזית תינתן תוך 30 ימים מהיום שהוגש הערר והיא תהיה סופית.

**סמכויות מוסד תכנון בערר -** לפי סעיף 116 לחוק, מוסד תכנון המוסמך להכריע

בערר, רשאי לקבלו כולו או מקצתו או לדחותו ולאשר את התכנית עם או בלי שינויים או לדחותה. מוסד התכנון רשאי אף להחזיר את התכנית לדיון מוסד התכנון שעל החלטתו הוגש הערר עם הוראות או בלעדיו.

**פרסום** - הודעה על אישור תכנית לפי סימן ו' בפרק ג' לחוק ועל דחייתה תינתן ותפורסם בדרך שנותנים ומפרסמים הודעה על הפקדת אותה תכנית, והיא תינתן למי שזכאי לקבל הודעה על הפקדה כאמור.

**שמירת תכנית שאושרה** - לפי סעיף 118 לחוק, תכנית לאחר שאושרה לפי סימן ו' בפרק ג' לחוק תימצא:

- א. בתכנית מיתאר מחוזית - במשרד הפנים ובמשרד הועדה המחוזית;
- ב. בתכנית מיתאר מקומית או בתכנית מפורטת - במשרד הפנים בירושלים, במשרד הועדה המחוזית ובמשרד הועדה המקומית.

בתקנות התכנון והבניה (העתקים צילומים צבעוניים של תשריטים), התשנ"א - 1990, נקבעו הוראות המחייבות אישור של יושב ראש מוסד התכנון בחתימת ידו בגוף התכנית ובתשריטים ועל ההעתקים הצילומים הצבעוניים של התשריטים.

**תחילתה של תכנית** - לפי סעיף 119 לחוק תחילתה של תכנית, שאושרה לפי סימן ו' בפרק ג' לחוק, היא בתום חמישה עשר ימים מיום פרסום הודעה ברשומות או בעיתון על דבר אישורה, לפי המועד שבו פורסמה ההודעה האחרונה. מועד פרסום ההודעה ברשומות יהיה המועד הקובע לעניין תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

**חובת מסירת מידע** - סעיף 119א' לחוק דן בחובתה של הועדה המקומית למסור לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו, תוך שלושים ימים, מידע בדבר התוכניות הנוגעות לקרקעות בין שהן תקפות, מופקדות או שפורסמה הודעה על הכנתן לפי סעיף 77 לחוק, וכן תנאים לפי סעיף 78 החלים על הקרקע אם נקבעו תנאים כאמור; הועדה תמסור גם מידע בדבר החבות בתשלום היטל השבחה.

בתקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), התשמ"ט - 1989, נקבעו הוראות בדבר דרך הגשת הבקשה וסכום האגרה שעל מבקש המידע לשלם בעת מסירת המידע.

**בית המשפט לעניינים מנהליים** - בתיקון 43 חל שינוי גדול בנוגע לעתירות בענייני תכנון ובניה. נקבע הסדר על פיו עתירות נגד מוסדות תכנון, בכל עניין הנוגע לתכנון

## ניהול נדל"ן

---

ולבניה (למעט עתירות שעניינן תכנית מתאר ארצית או מחוזית ועתירות נגד החלטות שר הפנים לפי החוק אשר יידונו בבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ), יהיו בשיפוטם של בתי המשפט המחוזיים, אשר ידונו בעתירות בשבתם כבית משפט לעניינים מנהליים.

בית משפט לעניינים מנהליים ידון בעתירות בענייני תכנון ובניה כאמור, בהתאם לעילות, הסמכויות והסעדים לפיהם דן בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בשינויים המחויבים. מהם ה"שינויים המחויבים", בהם שונה בית המשפט לעניינים מנהליים מבג"צ, טרם הספקנו ללמוד מן הפסיקה. אולם יש להניח כי אלה יעסקו, בין היתר, בסוגיות הנוגעות להיקף תחולת שיקול הדעת של בג"צ (שפיות, זכות עמידה, ניקיון כפיים, יעילות הסעד וכן מידת התערבות בהחלטות סופיות).

יצוין כי הלכה פסוקה היא, כי בג"צ לא יתערב בהחלטה מנהלית ולא יחליף שיקול דעת מנהלי בשיקול דעתו כל עוד ההחלטה המנהלית עומדת במבחן הסבירות. כך נקבע בשורה של פסקי דין לרבות בבג"צ 2324/91 **התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'**<sup>45</sup>.

כמו כן בית המשפט לעניינים מנהליים כבר נתן דעתו בדבר עילות ההתערבות שלו בהחלטות ועדות ערר (שהינן סופיות לפי סעיף 12ב' (ד) לחוק). וכך קבע השופט גורן בעתירה מנהלית 1686/96 לעניין "הסופיות":

*"סופיות זו, משמעה שאין ערעור על החלטה, אולם אין משמעה שהחלטות ועדת ערר חסינות מפני ביקורת שיפוטית בכלל. הביקורת השיפוטית האמורה היא לפי כללי המשפט המנהלי, קרי, לפי העילות שפותחו בפסיקה להתערבות בשיקול דעתה של הרשות המנהלית, ובמקרה זה שיקול דעתה של ועדת הערר".*

בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, קבע בשורה ארוכה של פסקי דין את העקרונות ואת המבחנים בעניין התערבותו של בג"צ בפסקי הדין של בית הדין

---

<sup>45</sup> פ"ד מ"ה (3) 678.

- הארצי לעבודה (ראה למשל בג"צ 5683/96 נתן פלדמן נ' בית הדין הארצי לעבודה<sup>46</sup>).
- המבחנים העולים מפסיקת בג"צ בעניין התערבותו בפסקי הדין של בית הדין הארצי לעבודה ואשר ניתן להניח שבית המשפט לעניינים מנהליים יונחה בהתאם להם, הינם:
- א. בג"צ יתערב רק כאשר נעשתה טעות משפטית מהותית אשר הצדק דורש את תיקונה.
- ב. בג"צ איננו פועל בגדר ערכאת ערעור.

#### 4. שימוש חורג

##### א. כללי

- לפי סעיף 146 לחוק, הועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג. "שימוש חורג" בקרקע או בבניין הוגדר בסעיף 1 לחוק כדלקמן:
1. השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבניה.
- שימוש חורג, אם כן, יכול להיווצר בשני מצבים:
1. שימוש למטרה שלא הותרה לפי תכנית או תקנה לפי החוק.
2. שימוש למטרה שלא הותרה בהיתר בניה שניתן.
- ראוי לציין כי ישנן קבוצות של הוראות בחוק בעניין שימוש חורג המדובר בפרק ה' לחוק בסעיפים 146 - 156 ובפרק ז' לחוק בסעיפים 178-187.
- בבג"צ 137/76 "רמת מוצא" אגודה שיתופית בע"מ נ' הועדה המקומית

---

<sup>46</sup> תקדין - עליון, כרך 96 (3), תשנ"ו עמ' 836.

## ניהול נדל"ן

---

**ירושלים**<sup>47</sup> נפסק כי הברירה היא בידי הרשות להתיר שימוש חורג לפי הוראות פרק ז' או לפי הוראות פרק ה'. בע"פ 355/62 **היועץ המשפטי לממשלה נ' "הרוופר"** **אגודה שיתופית בע"מ**<sup>48</sup> נדונה השאלה האם "שימוש חורג" כולל גם "עבודה חורגת".

השופט לנדוי קבע כי אין ספק בדבר שניצולה הפיסי של הקרקע על ידי חפירה בה והסרת חלקים ממנה כדי להפיק מהם הנאה חומרית, כגון חפירת כורכר, הוא "שימוש" בלשון בני-אדם. נכון שבשימוש זה כרוכה עשיית עבודה, אך אין לדעת השופט, שלילה מהמהות של "שימוש שלא בהתאמה", רק משום שיש בו גם עשיית עבודה.

בע"פ (ת"א) 331/56 **אברהם שמולביץ נ' היועץ המשפטי לממשלה**<sup>49</sup> נפסק כי אין צורך באיסור מפורש על שימוש אחר או בהדגשת השימוש המיוחד על ידי תוספת המילים "אך ורק" או כיו"ב. כל שימוש אחר מהשימוש המפורט ברשיון הוא בבחינת "שימוש שלא בהתאמה".

## ב. תקופת מקסימום לחריגה

### כללי

בפרק ז' לחוק נקבעו הוראות הבאות ליתן מענה למצב בו שימוש בבניינים ובקרקעות שהיה מותר לפי תכנית קודמת, נאסר בתכנית החדשה.

באשר לבניינים נקבעו הוראות גם בהתייחס למצב בו עצם קיומם של הבניינים היה מותר לפני תכנית קודמת והוא הפך לאסור בתכנית חדשה.

בסעיף 178 לחוק נקבע כי מיום תחילת תוקפה של תכנית רשאית הועדה המקומית, באישור הועדה המחוזית, וחייבת היא לפי דרישת הועדה המחוזית לערוך

---

<sup>47</sup> פי"ד ל"א (1) עמ' 365.

<sup>48</sup> פי"ד ט"ז (4) 2565.

<sup>49</sup> פסי"מ י"ט תמ"צ 35.

רשימת בנינים בתחום התכנית שהם בנינים חורגים לפי התכנית או שיש בהם לפיה שימוש חורג, וכן רשימת הקרקעות בתחום התכנית שיש בהן לפיה שימוש חורג ולהמליץ על התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבנינים או בקרקעות כאמור שימוש חורג או שבה מותר לקיים בנינים כאמור כבנינים חורגים (להלן: "תקופת מקסימום לחריגה").

לפי סעיף 182 לחוק, משהציעה הועדה המקומית, מכוח פרק ז' לחוק לקבוע את התקופה המרבית לחריגה של כל בנין או קרקע, ינהגו בקביעה זו, לעניין הפקדתה, התנגדות לה, אישורה, ותחילת תקפה, ולעניין כל דבר אחר, בתכנית אשר החריגה היא בהוראותיה כאמור בסעיף 179, בשינויים המחויבים לפי העניין.

לפי סעיף 183 לא יאוחר מתום התקופה המרבית ייפסק השימוש החורג בבנין, או ישונה הבניין עד שלא יהיה עוד חורג או ייהרס או יסולק; לא נעשה כן, רשאי בית המשפט השלום, לפי בקשת הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, לצוות על המשתמש בבנין או בעל זכות בו לבצע את הדבר, הכל לפי העניין וכפי שנראה לבית המשפט צודק בנסיבותיו.

כלומר, משנערכה רשימה כאמור ונקבעה התקופה לחריגה ותאפשר המשך השימוש החורג לתקופה שנקבעה ורק אחרי כן יחולו הוראות התכנית החדשה האוסרת את המשך קיומו של השימוש החורג.

### המבחנים לקביעת תקופת המקסימום לחריגה

לפי סעיף 180 לחוק, לכל בנין חורג לפי סעיף 178 תקבע תקופת המקסימום, בשים לב לכל הנסיבות ובין השאר -

- א. התקופה המשוערת להמשך קיומו של הבניין, למעשה, בשים לב לשנות קיומו שחלפו ולמצבו אותה שעה;
- ב. התקופה המשוערת להמשך קיומו היעיל של הבניין מבחינה כלכלית וכמקור הכנסה;
- ג. מידתה ואפיה של החריגה;
- ד. אפיו הציבורי של הבניין.

לעניין חריגה בשימוש הקרקע נקבע בסעיף 181 כי התקופה המרבית לחריגה

לכל קרקע שבה קיים שימוש חורג, תקבע בשים לב לכל הנסיבות, ובין השאר, מידתה ואופה של החריגה.

### **הפסקת חריגה לפני תום התקופה המרבית**

לפי סעיף 184 לחוק הועדה המקומית רשאית, אם נראה לה הדבר דרוש לצורכי התכנון, וחייבת היא לפי דרישת הועדה המחוזית, להורות בכתב למשתמש בבניין או לבעל זכות בו להפסיק את השימוש החורג לפני תום התקופה המרבית לחריגה של אותו בנין, או לשנות, להרוס או לסלק את הבניין החורג, הכל לפי העניין, לפני תום אותה תקופה.

הרואה את עצמו נפגע על ידי הוראת הועדה המקומית רשאי לערור עליה לפני ועדת הערר, תוך שלושים ימים מיום המצאת החלטת הועדה מקומית לידיו. לא ניתן לערור על החלטת ועדת הערר.

משבוצעה הוראת הועדה המקומית, זכאי בעל הזכות בבניין לפיצויים מהועדה המקומית; בחישוב הפיצויים יביאו בחשבון כי ביום התקופה המרבית היה נפסק השימוש החורג בבניין או שהבניין היה טעון הריסה, סילוק או שינוי בלי תשלום פיצויים.

לפי סעיף 185 לחוק, אם לא קיים המשתמש בבניין או בעל הזכות בו את הוראת הועדה המקומית שניתנה לו לפי סעיף 184, לאחר שתמה תקופת הערר עליה או לאחר שאושרה ההוראה על ידי ועדת הערר, רשאי בית משפט השלום, על פי בקשת הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, לצוות עליו לקיים את ההוראה.

### **ביצוע על ידי הועדה המקומית**

לפי סעיף 186 לחוק, אם לא קיים צו של בית המשפט לפי סעיפים 183 או 185 ואין עוד ערעור עליו, רשאי בית המשפט, כשהנסיבות מחייבות זאת, להטיל את ביצועו על הועדה המקומית, וכן רשאי בית המשפט להרשות את הועדה המקומית לגבות את הוצאות הביצוע ממי שחייב בקיום בצו, בדרך שגובים חוב אזרחי.

## שיכון חלוף

לפי סעיף 187 לחוק, אם היה הבניין החורג בית מגורים או שהשימוש החורג היה בבניין מגורים, לא ייפסק השימוש שבזכות חוקית או שבזכות שביושר מכוח הוראות פרק ז' בלבד, אלא לאחר שהועמד לבעלי הזכות שיכון חלוף סביר, או, אם רצו בכך, לאחר ששולמו להם או לזכותם פיצויים כדי השגת שיכון חלוף סביר.

## התוצאה כאשר לא נקבעה תקופת מקסימום לחריגה

בע"פ 503/68 **מדינת ישראל נ' נחמן איכל ואח'**<sup>50</sup> נדונה השאלה מה דינם של בנינים וקרקעות שהיה בהם שימוש חורג לפני תחילת תוקפו של החוק, ואשר לא נקבעה תקופת מקסימום לחריגה לגביהם על ידי הוועדה המקומית. נפסק כי אין סעיף 181 עומד בפני עצמו ולמרות שלא אוזכר בו הסעיף 178 במפורש יש לקראו כהמשך הסעיפים הקודמים לו; הסעיף 178 קובע כי הוועדה מקומית רשאית לערוך את הרשימות, ואין היא חייבת לערוך, אלא אם כן תידרש לכך על ידי הוועדה המחוזית. בנוגע לבניינים וקרקעות החורגים מתכנית קודמת לאחר חקיקת החוק קבע השופט כהן בהסתמך על המילים הפותחות את סעיף "178, מיום תחילת תקפה של תכנית", שהכוונה בפרק ז' של החוק אינה אלא לחריגות מאותן התכניות אשר נכנסו לתקפן לאחר תחילת החוק למעט תכניות שעמדו בתוקפן ערב תחילתו:

*"רצה המחוקק שעם כניסת תכנית לתקפה, אשר יש בה כדי להפוך בניינים שהוקמו בשעתם כדין לבניינים חורגים, ומשתמשים אשר היו משתמשים כדין למשתמשים שימוש חורג, לא ייהפכו בן לילה מאזרחים שומרי חוק לעבריינים פלילים.*

*עשה מעשה וקבע שיש במקרים ראויים, לפי שיקול דעת לתת להם ארכה סבירה לשם מעבר מן המצב אשר נמצאו בו קודם לכן אל המצב שנוצר לגביהם על ידי התכנית החדשה.*

*ואולם מקום שהתכנית עמדה בתקפה, לפעמים שנים רבות, והשימוש*

<sup>50</sup> פ"ד כ"ג (1) 73.

שעשו המשתמשים היה מאז ומקדם שימוש חורג או "שימוש שלא בהתאמה" (כתיאורו אז), אין לא מקום ולא טעם שתחילת חוק זה תספק עילה למחוקק להיטיב עימהם ולהעניק להם ארכות שלא היו זכאים להן מעולם; חוק תכנון ובניה הוא ולא חוק חנינה".

הלכה זו שונתה בבג"צ 416/76 יאשיהו עמיצור נ' י. פינברג ראש עיריית פתח תקוה ואח<sup>51</sup>, בו נקבע כי על אף שלא נקבעה תקופת מקסימום לחריגה לפי פרק ז', השימוש מהווה שימוש חורג הטעון היתר לפי סעיף 146 לחוק וזאת מעצם הגדרתו של המונח "שימוש חורג" בסעיף 1 לחוק אשר אינו מבחין בין שימוש חורג לפי תכנית קיימת לבין שימוש חורג שנוצר עקב תכנית חדשה, המביא לכך ששימוש שהיה מותר לפניו אסור לאחריה.

בג"צ מתח ביקורת על אי הסבירות בכך שעל פי הוראות סעיף 181 לחוק למעשה התכנית החדשה הופכת באופן אוטומטי שימוש שהיה מותר קודם לשימוש חורג ואת המשתמש לעבריין. אזרח שומר חוק נהפך בן לילה, ללא עוול בכפו לעבריין פלילי.

בג"צ גם עמד על אי הסבירות בכך שכאשר מופעלות ההוראות של פרק ז', וניתנת תקופת מקסימום לחריגה, אפשר להפסיק את השימוש החורג לפי סעיף 184 לחוק ואז חייבת הוועדה המקומית לפצות את הנפגע וכאשר אין פרק ז' מופעל כלל, דהיינו אין אישור על ידי הוועדה המקומית לתקופת מקסימום לחריגה, אפשר להפסיק את השימוש החורג ללא תשלום פיצויים.

בג"צ ציין כי הדרך הקבועה בפרק ז' איננה מניחה את הדעת, בין השאר כתוצאה מכך שהיא מחייבת פעולה מנהלית מסובכת וארוכה הדורשת הסכמתן של הוועדה המקומית והוועדה המחוזית. בג"צ קבע כי זהו ללא ספק מצב קשה ובלתי ראוי, והגיע הזמן שהמחוקק יפתור את הבעיה על ידי תיקון מתאים לחוק. בג"צ נתן שני פתרונות אפשריים למצב החוקי הקשה האמור:

א. קביעת הוראות מעבר מתאימות בתכנית חדשה שתאפשרנה לכל אזרח נפגע

---

<sup>51</sup> פ"ד ל"א (1) 833.

להגיש תוך זמן קצוב בקשה להתרת המשך קיומו של בנין חורג או של שימוש חורג.

**ב.** עשיית שימוש בסמכות הנתונה לוועדה המקומית, באישור הוועדה המחוזית, לפי פרק ז' לחוק.

בג"צ קבע כי כאשר בפני הרשות פתוחות שתי הדרכים הנ"ל על בית המשפט לחייב את הרשויות לבחור בדרך השניה, דהיינו שהועדה המקומית תפעיל את ההליכים לפי פרק ז' לחוק זאת כאשר בדרך זו הטיפול הוא כללי ומקיף ועל רשויות התכנון לפעול לפי מבחנים קבועים ומוגדרים בסעיף 180 לחוק, המכוונים להבטיח את זכויות האזרחים הנפגעים ממעשי הרשות.

### **ג. שימוש חורג מתכנית**

לפי סעיף 148 לחוק, היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש; היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים להינתן לתקופה מוגבלת מראש. כלומר, בעוד שמתן היתר לשימוש חורג מתכנית הינו מוגבל בזמן, היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים להיות היתרים של קבע או לתקופה מוגבלת מראש.

### **תנאים מוקדמים**

בסעיף 149 לחוק נקבעו תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או למתן הקלות. כך למשל נקבע כי הועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סטייה מתכנית אלא לאחר שפורסמה על חשבון המבקש, בעיתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה או להתרת שימוש חורג או לאישור תשריט חלוקת קרקע בסטייה מתכנית והקובעת מועד סביר להגשת התנגדויות.

יצוין כי שר הפנים בתוקף סמכותו על פי החוק ולאחר התייעצות עם המועצה הארצית התקין את תקנות התכנון והבניה (פטור סוגי בקשות מתחולת סעיף 149 לחוק) התשנ"ו - 1996, על פיהן ניתן לפטור סוגי בקשות מתחילת הסעיף הנ"ל.

## 5. הקלה

### א. כללי

סעיף 147 לחוק קובע כי הועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145 לחוק. יש לציין כי מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק כשלא מתבקשת הקלה הוא בסמכות רשות הרישוי המקומית, אך מתן היתר הכולל הקלה הוא בסמכות הוועדה המקומית.

המונח "הקלה" מוגדר בסעיף 1 לחוק כדלקמן:

**הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג.**

לפי סעיף 145 (ב) על הועדה המקומית ליתן היתר בניה רק אם הוא מתאים לתכנית ולתקנות אחרות החלות על הקרקע או הבניין.

לפי סעיף 151 (א), נאסר על הועדה המקומית ליתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין.

יוצא, על כן, שבתחום שבין הוראות התכנית לבין התחום שהינו בגדר "סטייה ניכרת" מבקש ההיתר רשאי לבקש מהועדה המקומית מתן הקלה, והועדה רשאית ליתן לו הקלה בכפוף להוראות שנקבעו בסעיפים 149 ו-151 לחוק.

### ב. הקלה מתכנית שהותלתה

בבג"צ 235/76 בנייני קידמת לידי (1973) בע"מ נ' הועד המקומית<sup>52</sup> נקבע כי משהותלתה התכנית שחלה במקום, מבחינה חוקית היא אינה קיימת באותה עת, ולפיכך גם אין משמעות למושג "הקלה" שמשמעו הקלה מתכנית קיימת. כלומר, בתקופת ההתליה וכל עוד אין תכנית אחרת שניתן לפעול על פיה, אין אפשרות לתת הקלה.

---

<sup>52</sup> פ"ד ל"א (1) 579.

### ג. הפעלת שיקול דעת על ידי הועדה המקומית במתן הקלה

הרעיון העומד בבסיס האפשרות ליתן הקלות הוא לאפשר גמישות במקרים בהם יישום דווקני של החוק יפגע בצורה בלתי סבירה בבעל הנכס. בבואה ליתן הקלה על הועדה המקומית להשתכנע שמצד אחד מדובר בקושי של ממש, ומאידך, אין במתן ההקלה משום פגיעה בלתי סבירה באינטרסים של המתנגדים.

ראוי שמוסדות התכנון ינקטו בגישה בה נקטו בבג"צ 440/80 **טייג ושות'** בע"מ נ' **הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה**<sup>53</sup>. באותו מקרה נקבע בתכנית המיתאר שחובה לבנות בכל מגרש שני בניינים נפרדים מרוחקים לפחות שמונה מטרים זה מזה, בתנאי שאם יתברר כי הדבר בלתי אפשרי, בגלל המרווחים הנדרשים בתכניות בנין העיר החלות על מגרש כזה, תהיה הועדה המקומית מוסמכת לדון בשינוי מרווחים אלה, מבלי שהדבר יחשב "סטיה ניכרת". בג"צ נדרש לשאלה כיצד יש לפרש "חוסר אפשרות" להשאיר מרווחים כנקוב בתכניות. העותרת טענה כי לא ניתן לתכנן בשנות השמונים ואף לא רצוי מבחינה ארכיטקטונית, שני בניינים הבנויים כקופסאות, ויש להביא בחשבון את רווחת רוכשי הדירות דיירי הסביבה וכן את הנוף הכללי.

השופט טירקל קבע כי:

*"מהותה של המחלוקת היא התנגשות בין גישות עקרוניות שונות, יותר משהיא מחלוקת בדבר פירושן של מילים. אלה הדבקים בפירוש המצמצם די להם בכך, שקיימת אפשרות פיסית להקים על המגרש שני בניינים, ודי להם בכך שיהיו סבירים מבחינת הגודל, התכנון והמגורים. לעומתם, סבורים אלה הדבקים בפירוש המרחיב, שלא די בכך, ושיש להביא בחשבון שיקולים נוספים, כגון: - אופיה של הסביבה, מבחינת המיבנה האנושי והמיבנה הטופוגרפי, רעיונות ארכיטקטוניים חדשים, שיקולים אסתטיים ואחרים. הייתי אומר כי לנגד עיניהם של הראשונים עומד בראש ובראשונה הבניין, בעוד שלנגד עיניהם של האחרונים עומד, בראש*

<sup>53</sup> פ"ד ל"ו (3) 85.

ובראשונה, האדם שיגור בו. במחלוקת זו, נראית לי תורתם של האחרונים מזאת של הראשונים. בעשרות השנים האחרונות חלה התפתחות בתכנון העירוני ונפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר. העיר החלה נתפשת לא רק כמערכת פיסית אלא כמערכת חברתית כלכלית פיסית; התכנון העירוני המודרני בא לשרת גם מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, מבלי להיות צמוד דווקא לנושאים פסיים מובהקים... מה שהיה 'אפשרי' או 'סביר' בשנת 1941, ואפילו בשנת 1969, אינו בהכרח כזה בשנת 1982. שטפו של הזמן אינו פוסח גם על תחומים אלה שבחינו, ואל לנו להציב בפניו סכרים, שאין בהם תועלת".

עוד ראוי להביא בעניין זה את ע"א 140/53 **אדמה בע"מ נ"י לידיה לוי**<sup>54</sup> בו נפסק כי בית המשפט הדן בתביעה אזרחית נגד מקבל היתר בניה רשאי לבחון את שיקוליה של ועדה מקומית שהחליטה לתת הקלה. במקרה הנדון אישרה הועדה המקומית תכנית בית מלון לאחר שמהנדס העיר הסביר את פרטיה והצביע על הסטיות שבה, מבלי לומר דבר אם יש בכך כדי לפגוע בתכנית רמת גן, ובמסמכים לא היה זכר לכך כי הועדה הגיעה לכלל מסקנה שלילית בשאלה זו. בנסיבות אלו הסיק בית המשפט העליון שהועדה המקומית לא נתנה דעתה לשאלה של פגיעה אפשרית בתכנית בנין עיר של רמת גן.

באשר לשאלה בדבר אפשרות בית המשפט לבדוק בתביעה האזרחית את ההחלטות המקצועיות של ועדה מקומית פסק השופט ברנזון כי:

"ברור כי ביתה משפט דלמטה היה רשאי, ואף חייב היה, לבדוק ולבחון בעצמו שאלה זו שהיתה שנויה במחלוקת בפניו. דברי העדויות השונות שהושמעו במשפט... וכן בדיקה אישית של התכניות השונות הנוגעות לעניין וביקור במקום על ידי הנשיא התורן המלומד שישב בדיון, שכנעו אותו, כי הקמת בית המלון של המערער, שהוא כולו יוצא דופן באיזור הנדון, עשויה לפגוע בתכנית בנין עיר הכללית של רמת גן, ואין כל סיבה להפוך ממצא זה על פיו".

---

<sup>54</sup> פ"ד ט' (2) 1666.

## 6. סטייה ניכרת

סעיף 151 לחוק קובע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך "סטייה ניכרת" מתכנית החלה על הקרקע או הבניין. בסעיף 151 (ב) נקבע כי תוספת לשטח הכולל המותר לבניה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה לאחר כ"ט בתמוז התשמ"ט (1 באוגוסט 1989), היא סטייה ניכרת". שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לקבוע, בתקנות, מה עוד ייחשב כסטייה ניכרת לעניין סעיף זה. שר הפנים קבע בתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז - 1967 מצבים שונים המהווים סטייה ניכרת מתכנית לעניין סעיף 151 (ב) לחוק.

המונחים "השטח הכולל המותר לבניה" ו-"שטחי שירות" המופיעים בסעיף 151 (ב) הם מונחים שהתחדשו בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב - 1992 (להלן: "תקנות חישוב שטחים"). בתקנה 4 לתקנות חישוב שטחים הוגדר השטח הכולל המותר לבניה בבניין פלוני כדלקמן: "הסכום, במטרים רבועים, של השטחים המקורים בכל קומותיו בין אם שטחים אלה נמצאים מעל פני הקרקע ובין אם הם מתחתיה, הכל בכפוף להוראות האחרות שבתקנות אלה". בתקנה 9 לתקנות חישוב שטחים, נקבעו 12 מטרות עיקריות ושבע מטרות כשטחי שירות, שנועדו בתכנית רק למתן שירותים נלווים למטרה מן המטרות העיקריות.

לאחר התקנת תקנות חישוב שטחים תוקנו תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז - 1967 (להלן: "תקנות סטייה ניכרת"), ונקבע בתקנה 1 (19) ששינוי הייעוד של שטח בבניין שנועד לשמש על פי תכנית או היתר כשטח למטרת שירות לייעוד של שטח למטרה עיקרית יהיה בו משום סטייה ניכרת מתכנית.

בסעיף 151 (ג) לחוק נקבע שתוספת שטחי שירות המתחייבת משינוי הוראת חוק או תקנות לאחר אישור התכנית לא תחשב כסטייה ניכרת. כמו כן תוספת קומות תת קרקעיות לשטחי שירות המתחייבת מתוספת שטחי שירות כאמור בסעיף 151 (ג) - לא תחשב כסטייה מתכנית.

על פי תקנה 1 (11) לתקנות סטייה ניכרת, ניתן להוסיף בדרך של הקלה, דירות מגורים בשיעור של עד 20% מהמספר המרבי של דירות המגורים המותר לבניה על מגרש על פי הוראות התכנית החלה על המקרקעין. כלומר, יתכן שתיוספנה דירות כאמור, אולם, אילולא סעיף 151 (ג), אי אפשר היה להוסיף מקומות חניה בעבור דירות אלה. התיקון לחוק אפשר את הדבר במסגרת של התרת הקלה. כך גם לגבי סעיף 151 (ד) על פיו תוספת קומות תת קרקעיות לשטחי שירות, המתחייבת מתוספת שטחי שירות, כאמור בסעיף 151 (ג), לא תחשב סטייה ניכרת מתכנית.

## 7. ערר

לפי סעיף 152 לחוק, הרואה עצמו נפגע מהחלטתה של ועדה מקומית או של רשות רישוי מקומית לסרב לתת היתר לפי פרק ה' או לדחות התנגדות לפי סעיף 149(3) רשאי לערור בפני ועדת הערר תוך שלושים ימים מיום שהומצאה לו ההחלטה בדבר הסירוב או הדחייה;

כמו כן, שני חברי הועדה המקומית כאחד או שני נציגים בעלי הדעה המייעצת בוועדה המקומית כאחד, החולקים על החלטת הועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לתת היתר לפי פרק ה' או שלא לתיתו, רשאים לערור לוועדת הערר תוך חמישה עשר ימים מיום מתן ההחלטה של הועדה המקומית.

משהוגש ערר כאמור, לא יינתן היתר עד למתן החלטה בוועדת הערר. על ועדת הערר להחליט בערר תוך שלושים ימים מיום הגשתו, והחלטתה תבוא במקום החלטת הועדה המקומית או רשות הרישוי, לפי העניין.

בסעיף 153 לחוק נקבע כי לדיון בערר לפי פרק ה', יש להזמין את מבקש ההיתר, המתנגד, ונציגי רשות הרישוי המקומית או נציג הועדה מקומית, לפי העניין, ומשהתייצבו יתקיים הדיון בפניהם ורשאים הם להשמיע בפני ועדת הערר את טענותיהם.

את דרכי הגשת הערר וסדרי הדיון בו קבע שר הפנים בתקנות התכנון והבניה (הגשת ערר על סירוב לתת היתר או דחיית התנגדות והדיון בו), התשכ"ו - 1966. תקנות אלו הותקנו מכוח סעיף 153 (ב) לחוק אשר בוטל בתיקון 43. על פי חוק הפרשנות, התשמ"א - 1981 :

משבוטל חיקוק, בטלים עימו התקנות והמינויים שנעשו מכוחו; אולם מקום שהחיקוק המבטל קובע הוראות במקום המבוטלות - התקנות והמינויים שנעשו מכוח ההוראות המבוטלות יעמדו בתוקפם עד שיבוטלו בתקנות ובמינויים מכוח החיקוק שבטל. לפיכך, התקנות הנ"ל תקפות כיום בשינויים המחויבים.

## 8. איחוד וחלוקת קרקעות

### א. כללי

בסעיף 121 לחוק נקבע כי בתכנית מיתאר מקומית ובתכנית מפורטת מותר לקבוע הוראות בדבר איחוד מגרשים, הן בהסכמת בעליהם והן שלא בהסכמתם, וכן בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, הן למגרשים בבעלות משותפת והן למגרשים בבעלות נפרדת, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם (להלן: "חלוקה חדשה").

תאור ההליך של חלוקה חדשה, נתן השופט אי מצא בבג"צ 4914/91, 5063/91 איראני ואח' נ' שר הפנים ואח'<sup>55</sup>:

*"חלוקה חדשה (רפרצלציה בלע"ז) מהווה אמצעי לתכנון שטחי קרקע על פי תפיסה המיועדת לספק צרכים חדשים. היא מתבקשת ונדרשת במקום בו החלוקה הקיימת איננה מאפשרת פיתוח השטח וניצולו הרציונלי, לטובת בעלי הקרקע ולטובת הציבור. לפני (לפי פקודת בנין ערים, 1936,*

---

<sup>55</sup> פי"ד מ"ו (4) 749.

בנוסחה המקורית), ניתן היה להגיע לאיחוד מגרשים וחלוקה מחדש רק בהסכמת כל הבעלים הנוגעים בדבר. בדבר. שיטה זו לא אפשרה לרשויות ליישם תוכניות לאיחוד וחלוקה, שמגמותיהן התכנוניות חרגו מגדר עניינם המשותף, הצר והמצומצם של בעלי המגרשים. לימים תוקנה הפקודה (ס"ח 231, תשי"ז עמוד 135) ונכללו בה הוראות בדבר איחוד מגרשים וחלוקתם גם ללא הסכמת הבעלים.

הליך זה מוסדר עתה בסעיפים 121-122 לחוק. עיקרו ביצירת שיתוף כפוי, על ידי איחוד מגרשיהם של בעלים שונים ליחידה קרקעית אחת, ופירוק השיתוף שנוצר, בדרך של חלוקת הקרקע על יסודו של תכנון חדש.

ההליך של חלוקה ואיחוד קרקעות הינו הליך בו נפגשות שתי מערכות האחת מערכת תכנונית והשניה מערכת קניינית. במערכת התכנונית קיימת תוכנית בנין עיר (ת.ב.ע) המאופיינת במערכת של מגרשים ("מגרש" מוגדר בסעיף 120 לחוק ככולל גם דרך). המערכת הקניינית מאופיינת ברישום המקרקעין (גושים וחלקות) בפנקסי המקרקעין (לשעבר ספרי האחוזה).

במצב תכנוני קנייני אופטימלי לכל מגרש המופיע בת.ב.ע. יהיה רישום בפנקסי המקרקעין כגושים וחלקות.

מאחר והליך תכנוני הינו דינמי יותר מהליך קנייני, היות ותוכניות בנין עיר מתרבות ומשתנות בהתאם לצרכים חדשים ורישום מקרקעין מהווה פרוצדורה בירוקרטית ארוכה, נוצרים מגרשים חדשים אשר אינם תואמים את גושי וחלקות הרישום המופיעים בפנקסי המקרקעין.

לצורך הסדר המצב האמור נוצרה התאמה בין ההליך התכנוני להליך קנייני באמצעות הליך של איחוד וחלוקה.

במצב של איחוד וחלוקה נמחקים גבולות מגרשים בת.ב.ע. ליצירת שטח "חלק" ללא גבולות ואז מחלקים שנית למצב החדש הרצוי והמתאים לנסיבות ולצורכי הסביבה והמרחב התכנוני החדשים.

להלן תאור תמציתי של הליך איחוד וחלוקה:

1. מודד מוסמך (על פי פקודת המודדים) מכין תשריט לצורכי רישום שבו

- מסומנים המגרשים החדשים.
2. הוועדה המקומית מאשרת כי המגרשים החדשים בתשריט תואמים את הת.ב.ע.
  3. מרכז למיפוי ישראל בודק את נסחי הרישום בהתאם לתשריט החדש ומעדכנים את מפת הגושים והחלקות בהתאם לנסחי הרישום.
  4. מגישים בקשה לפעולת איחוד וחלוקה (באמצעות המפות המאושרות שניתנו במרכז למיפוי ישראל) אצל לשכת רישום המקרקעין.
  5. רישום ההליך של איחוד וחלוקה אצל רשם המקרקעין באמצעות ביטול רישום של החלקות הישנות ורישום של החלקות החדשות. יצוין כי בעלי מקרקעין מיוזמתם ניגשים ללשכת רישום המקרקעין להתאמת רישומי נסח לתשריט, זאת כדי לחסוך בזמן ובירוקרטיה שוודאי תבוא לידי ביטוי כאשר הדבר יתבצע ביוזמת הוועדה המקומית.

## ב. היוזמה לביצוע הליך איחוד וחלוקה

- הליך של איחוד וחלוקה יכול שיתבצע ביוזמתה של הוועדה מקומית או ביוזמתם של בעלי המקרקעין. בעלי המקרקעין עשויים ליזום את הליך האיחוד והחלוקה מהסיבות הבאות:
1. רצון לקבל היתרי בניה כאשר ללא תוכנית איחוד וחלוקה היתרים אלו לא יתממשו.
  2. ערכם הכלכלי של מקרקעי הבעלים יעלה לאחר תוכנית איחוד וחלוקה, והבעלים ירוויחו מכך על אף היטל ההשבחה שיצרכו לשלם בגין עלית ערך המקרקעין.
- הוועדה המקומית עשויה ליזום את הליך האיחוד והחלוקה מהסיבות הבאות:
1. רצון לנצל את המרחב התכנוני של הוועדה המקומית לצרכיה, לצורך הקמת מבנה או דרך לצורכי ציבורי, הפיכתם של אזורי חקלאות למגורים או תעשייה.
  2. רווח כלכלי עתידי:
- א. תוכנית משפרת ומעלה את ערך הקרקע (קרקע למגורים או לתעשייה ערכה גבוה יותר מקרקע חקלאית).

## ניהול נדל"ן

---

- ב. כספים שיכנסו לרשות המקומית מאזורי מגורים או תעשייה אלו (ארנונה, מסים אחרים ועוד...).
- ג. היטל השבחה (מחצית משווי ההשבחה שנוצרה) שתגבה הרשות המקומית מהבעלים.
3. אין צורך בהליך של הפקעה ותשלומי פיצויים לבעלי המקרקעין כאשר אחוזי ההפקעה יכולים להיות גדולים מ-40%, שהרי הרשות יכולה להפקיע ללא תשלום פיצויים כאשר אחוזי ההפקעה לא עולים על 40% משטחם של בעלי המקרקעין.
4. באמצעות הליך של איחוד וחלוקה ניתן לשנות את ייעודם של המקרקעין יתרון שלא מתאפשר בהליך של הפקעה (סעיפים 195-196 לחוק שוללים זאת).
5. הליך של איחוד וחלוקה מאפשר נוחיות תשלום לבעל מקרקעין במקרה של משכנתאות מאחר ולפי סעיף 128 לחוק תפקיד הועדה המקומית את הסכום המגיע לבעל המקרקעין בבית המשפט המחוזי שבתחומה ובית המשפט יחליט, בשים לב לזכויותיהם של בעלי המקרקעין ובעלי המשכנתה למי ישולם הסכום. יצוין כי במצב כזה יכול ממשכן שלוכותו רשומה משכנתה לחובת בעל המקרקעין לקבל את תשלומי האיזון מהוועדה המקומית מצב שלא היה נוצר בהליך של הפקעה מכמה סיבות:
- א. בהליך של הפקעה, הפיצויים משתלמים ישירות לבעל המקרקעין ללא כל קשר למשכנתה על המקרקעין.
- ב. בהליך של הפקעה, אחוזי ההפקעה הניתנים ללא פיצוי (עד 40%) הינם מצטברים ולא מושפעים מהחלפת הבעלויות במקרקעין והפשרת קרקעות בהליך של איחוד וחלוקה אינו נכלל בחישוב זה.
- יובהר ויודגש כי היתרונות בהליך של איחוד וחלוקה לוועדה המקומית רבים מהרבה מהיתרונות שיש בהליך זה לבעלי המקרקעין במיוחד לאור ההשוואה להליך ההפקעה לוועדה המקומית יש את הברירה לבחור בהפקעה ותשלום פיצויים לבין ביצוע תכנית של חלוקה חדשה, שאינה מצריכה הוצאת כספי ציבור ומפצה את הבעלים בדרך אחרת (למשל על ידי הגדלת מספר הקומות ואחוזי הבנייה בכל קומה).

## ג. תשריט לחלוקת קרקע

לפי סעיף 137 לחוק, בעל קרקע שחלה עליה תכנית שאושרה ושאיננה כוללת חלוקת קרקע, רשאי להגיש לאישור הועדה המקומית תשריט לחלוקת אותה קרקע; לא יינתן היתר לבניה על הקרקע כאמור אלא בהתאם לתשריט חלוקת קרקע שאושר או, באין תשריט כאמור, בהסכמת הועדה המחוזית.

סעיף 138 לחוק קובע כי על התשריט לפרט באופן ברור את גבולות הקרקע, את גבולותיהן של החלקות המוצעות, את דרכי הגישה לכל חלקה, כפי שהן בתכנית שאושרה, וכל פרט שתדרוש הועדה המקומית כדי לאפשר לה לבדוק את התאמת החלוקה לתכנית שאושרה.

לפי סעיף 140 לחוק, אם סירבה ועדה מקומית לאשר תשריט, רשאי בעל הקרקע, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שבו נמסרה לו הודעה על הסירוב, לערור לפני ועדת הערר. אישרה ועדה מקומית תשריט שיש בו משום סטייה מתכנית שאושרה, רשאי הרואה עצמו נפגע, לערור על כך בפני ועדת הערר, בתוך שלושים ימים מיום קבלת החלטת הועדה מקומית; החלטתה של ועדת הערר תהיה סופית.

על פי סעיף 141 לחוק, על פי בקשת בעלי הקרקע ולאחר תשלום האגרות שנקבעו לכך על פי כל דין, ירשום רשם המקרקעין בפנקסי המקרקעין תשריט הכשר לרישום על פי פקודת המודדים וחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, התואם, תשריט הנושא עליו אישור יושב ראש הועדה המקומית שאישרה את התשריט, המעיד כי אין בתשריט סטיות מתכנית שאושרה, וכי הועדה המקומית אישרה את התשריט.

כל עוד לא נרשם תשריט, רשאית הועדה המקומית על פי סעיף 142 לחוק, לבטלו, להתלותו או לשנותו, ובלבד שנתנה לבעל הקרקע או למי שעלול להיפגע, הזדמנות להשמיע את טענותיו; על החלטת ועדה מקומית לפי סעיף זה, רשאי בעל הקרקע או מי שעלול להיפגע כאמור לערור בפני ועדת הערר תוך שלושים ימים מיום קבלת ההחלטה.

ראוי להדגיש כי על פי סעיף 143 לא תירשם חלוקת קרקע בפנקסי המקרקעין אלא על פי תשריט שאושר על פי פרק ד' או על פי סימן ז' לפרק ג' ולא יינתן פסק דין לחלוקת קרקע בין בעליה המשותפים אלא על פי תשריט ואישור כאמור, ולא יהא

תוקף לכל רישום שנעשה בניגוד לסעיף זה לאחר תחילת החוק.

יודגש כי הדרישה לרישום חלוקת קרקע בפנקסי המקרקעין רק על פי תשריט שאושר כאמור חלה רק כאשר מדובר בפעולות הנעשות ביוזמת הבעלים המשותפים לגבי קרקע הרשומה כבר בפנקס הרישום, ולא כאשר מדובר בחלוקה אגב הליכי הסדר. חלוקה שבעלים משותפים מבקשים לעשותה אגב הליכי הסדר מקבלת את הגושפנקא של פקיד ההסדר או של בית המשפט הדן בעניין של הסדר, ואלה פועלים בתוך מסגרת נפרדת.

סעיף 143 מונע מצבים בהם על פי חוקי המקרקעין יינתן תוקף של פסק דין להסכם פירוק שיתוף במקרקעין שלפיו יתבצע הרישום אשר אינו תואם את תשריט החלוקה. במצב שבו ירצו שותפי מקרקעין לבצע פירוק שיתוף יוכלו לבצע זאת רק כאשר יש תשריט חלוקה מאושר ולא במצב זה לא יהיה דין חלוקה לנכס (ראה ע"א 39/67 חב' סלים בילדינגס בע"מ (בנייני סלים בע"מ) נ' ג'אן בנין<sup>56</sup>).

על פי סעיף 144 לחוק מוחלות הוראות פרק ד' לחוק על איחוד חלקות בשינויים המחויבים.

#### ד. הוראות מיוחדות לעניין חלוקה שלא בהסכמה

לפי סעיף 122 לחוק אם לא הושגה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר לחלוקה יחולו עליה ההוראות הבאות:

1. כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב, ככל האפשר, למקום בו היה קודם מגרשו של מקבל ההקצאה.
2. שוויו של המגרש שיוקצה כאמור ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשוויו של המגרש הקודם של מקבל ההקצאה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים. אין הכוונה לשמירת השווי של המגרש לאחר החלוקה ביחס לשווי לפני החלוקה, אלא רק לשמירת היחסיות.

---

<sup>56</sup> פס"מ 58.

3. אם לא הייתה אפשרות לשמור על מלוא היחסיות כאמור, יהיה מקבל ההקצאה, ששווי מגרשו החדש נמוך ביחס משווי של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה ביחס משווי של מגרשו הקודם, חייב לשלם לועדה המקומית את ההפרש. יודגש כי הזכות להפרשי שווי או לחילופין תשלומי איזון המגיעים לבעל המקרקעין מהוועדה המקומית הינה עצמאית ואינה תלויה בזכותה של הוועדה המקומית לקבלת תשלומי איזון המגיעים לה מהבעלים (ע"א (חי) 218/91 ולנסקי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה<sup>57</sup>).

4. מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית יחליט אם ובאיזו מידה אפשר לשמור על היחסיות בשווי המגרש החדש שהוקצה, או על קרבת מקומו למגרש הקודם, אולם רשאי מוסד התכנון לקבוע כי החלטה בדבר זכויות בעלי המגרשים הכלולים בתכנית שהוכנה לפי סימן זה, תועבר לבורר שהסכימו עליו בעלי המגרש והוועדה המקומית. אם לא הסכימו בעלי המגרש והוועדה המקומית על בורר מוסכם, ימנה אותו יושב ראש ועדת הערר בהתייעצות עם יושב ראש הוועדה המחוזית; הבורר שימונה, בין בהסכמה ובין שלא בהסכמה, יקבע את שכרו ואת החייבים בתשלומו; הוא ינמק את החלטתו לגבי הזכאות כאמור אם דרש זאת מוסד התכנון או אחד הצדדים; על הבוררות יחולו הוראות חוק הבוררות, התשכ"ח 1968-, בכפוף להוראות סעיף 122.

## ה. ההליך הפרוצדורלי

### כללי

כאמור, לפי סעיף 121 לחוק מותר לקבוע בתכנית מיתאר מקומית ובתכנית מפורטת הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם. (יש לציין כי אין בהכרח קשר בין פעולת האיחוד לבין פעולת החלוקה וכל אחת מפעולות אלו יכולה להיעשות בנפרד).

<sup>57</sup> פסי"מ תשנ"ג (1) 397.

### **רישום הערה בפנקס המקרקעין**

משהופקדה תכנית לחלוקה חדשה, יעביר יושב ראש מוסד התכנון שהפקיד את התכנית העתק ממנה ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר ורשם המקרקעין ירשום הערה על יד כל חלקה רשומה העשויה להיפגע על ידי התכנית.

### **מתי נכנסת החלוקה לתוקפה**

החלוקה תכנס לתוקפה, על פי סעיף 123 לחוק, ביום תחילת תוקפה של התכנית בה נכללה החלוקה.

### **רישום חלוקה בפנקסי המקרקעין על פי תכנית**

לפי סעיף 125 לחוק, תוך חודשיים מיום תחילת תוקפה של החלוקה החדשה, על יושב ראש מוסד התכנון שאישר את התכנית להעביר ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר העתק התכנית על תשריטיה כשהוא חתום על ידיו, ורשם המקרקעין ירשום את החלוקה בהתאם לתכנית תוך חודשיים מהיום שהועברה אליו תכנית הכשרה לרישום על פי פקודת המודדים וחוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969, התואמת את התכנית לחלוקה חדשה שאושרה. אי שמירת המועדים האמורים לא תפגע בתקפה של החלוקה החדשה ובזכויות שנרכשו מכוח סעיף 124 לחוק.

לרשם המקרקעין יש שיקול דעת בהפעילו את סמכותו זו, שהרי הוא צריך להשתכנע שאמנם העתק התכנית שהועברה אליו מיו"ר מוסד התכנון, תואם לא רק את התכנית שאושרה על ידיו אלא גם שהיא כשרה לרישום כאמור.

### **השפעת חלוקה חדשה על שעבודים**

לפי סעיף 126 לחוק, שעבוד, שהיה ערב תחילת תוקפה של חלוקה חדשה על אחת החלקות שבחלוקה, הולך אחרי בעלה הקודם, ויהיה על החלקה או על החלקות שהוקצו לו בחלוקה החדשה.

אם השעבוד היה זכות מעבר, זכות שאיבת מים או זכות אחרת כיוצא באלה שאינן נתונות להעברה לחלקה שבמקום האחר, תישאר הקרקע כפופה לשעבוד גם

אחרי החלוקה; אולם מותר לקבוע בתכנית הוראות בדבר הפקעת זכויות אלה או שינוי, והוראות החוק בדבר הפקעת בעלות או פגיעה אחרת בה יחולו על הפקעה או שינוי כאמור, בשינויים המחויבים לפי העניין.

"שעבוד" הוגדר בסעיף 126 לחוק, כמשכנתא וכל זכות חפצית שיש בה כדי להגביל את הבעלות בקרקעות, וכן שכירות, איסור העברה, עיקול או הערה בפנקסי המקרקעין.

### הבטחת הזכויות של בעל משכנתה

לפי סעיף 128 לחוק, במקרה בו הגיע לבעל מגרש תשלום מהועדה המקומית מכוח סעיף 122 או מכוח סעיף 127 והיה המגרש ממושכן במשכנתה, על הועדה המקומית להפקיד את הסכום המגיע ממנה בבית המשפט המחוזי שבתחום שיפוטו נמצא המגרש, ובית המשפט יחליט למי ישולם הסכום בשים לב לזכויותיהם של בעל המגרש ושל בעל המשכנתה.

יצוין כי לעניין תכנית לחלוקה חדשה או לאיחוד מגרשים על פי פקודת בנין ערים 1936, קיימות תקנות בנין ערים למחוזות: ירושלים, תל-אביב, חיפה, הצפון, המרכז, הדרום; תקנות אלו שהושארו בתוקף על פי סעיף 273 לחוק.

### איחוד מגרשים שלא בהסכמת הבעלים

לפי סעיף 127 לחוק, כאשר אוחדו מגרשים על פי תכנית, שלא בהסכמת כל הבעלים, ולא חולקו שנית למגרשים נפרדים בין בעליהם, או חולקו, כולם או מקצתם, למגרשים משותפים, זכאי בעל מגרש שלא הסכים לאיחוד לתבוע מהועדה המקומית שתרכוש את חלקו במגרשים המאוחדים או המשותפים.

הועדה המקומית רשאית לקבוע בהודעה לבעל מגרש שלא הסכים לאיחוד, מועד של ששה חדשים לפחות שבו עליו להגיש לה התביעה לרכוש את חלקו כאמור.

אם בעל המגרש לא יגיש את התביעה במועד שנקבע, הוא לא יהיה זכאי להגישה. על רישום איחוד מגרשים ללא הסכמת כל הבעלים חלות הוראות סעיף 125, בשינויים המחויבים לפי העניין.

לפי סעיף 127 (ד) לחוק איחוד מגרשים על פי תכנית לא ישפיע על זכויותיו של מי שהייתה לו לפני האיחוד זכות על פי שכירות באחד המגרשים המאוחדים, או זכות מעבר, זכות שאיבת מים או זכות אחרת כיוצא באלה; אולם מותר לקבוע בתכנית הוראות בדבר הפקעת זכויות אלה או שינוין, והוראות חוק זה בדבר הפקעת בעלות או פגיעה אחרת בה יחולו על הפקעה או שינוי כאמור, בשינויים המחויבים לפי העניין.

### ו. תכנית מפורטת לחלוקה חדשה ולשינוי ייעוד

כאשר תכנית מפורטת קובעת חלוקה חדשה ובמקביל גם שינוי ייעוד עולה השאלה האם יש להתחשב בשינוי הייעוד לצורך קביעת שווים של המגרשים החדשים לפי סעיף 122 לחוק. ההלכה כיום היא שאכן יש להתחשב בשינוי הייעוד לצורך קביעת שווי המגרשים החדשים לפי סעיף 122 לחוק. הלכה זו אשר נקבעה בבג"צ 4914/91, 5063/91 **איראני ואח' נ' שר הפנים ואח'**<sup>58</sup>, (להלן: "פס"ד איראני") הפכה הלכה קודמת שנקבעה בד"נ 480/ **טור נ' הועדה המקומית רמת השרון**<sup>59</sup>. (להלן: "פס"ד טור") נסקור בקצרה את שתי ההלכות.

דעת הרוב בפס"ד טור הייתה שכאשר מדובר בסעיף 122 לחוק ב"שווי של מגרש", אין מדובר בהשוואת שווי של המגרש לפני החלוקה לשווי אחרי החלוקה, אלא **בשווי יחסי כאחוז מסך כל שווים של כל המגרשים לפני החלוקה לשווי היחסי כאחוז מסך כל שווים אחרי החלוקה**.

השופט ויתקון והשופט ברק ראו לנכון להפריד בין מערכת היחסים בין בעלי המקרקעין לבין השלטון כשהכוונה היא לשינוי הייעוד המזכה את השלטון בגביית היטל השבחה או מחייבו בפיצוי לפי סעיף 197 לחוק לפי הנסיבות, לבין מערכת היחסים בין בעלי המקרקעין בתחום החלקה החדשה לבין עצמם כשהכוונה היא לחלוקה חדשה והצורך לאזן שינוי שווי הם עניין שבין בעלי המגרשים בינם לבין עצמם כאשר הוועדה אינה אלא סוכן המשמש את הבעלים.

---

<sup>58</sup> פ"ד מ"ו (4) עמ' 749.

<sup>59</sup> פ"ד ל"ד (4) עמ' 600.

דעת השופט לנדוי, שהיה בדעת מיעוט, הייתה שיש לראות את החלוקה החדשה בראיה כוללת ולהביא בחשבון הן את גודל החלקה והן את אחוזי הבנייה המותרים בה, דהיינו שינוי הייעוד. כמו כן, לדעתו, האבחנה בין המישור השלטוני למישור האזרחי נכונה כשלעצמה אולם עקרון השוויון הגלום בסעיף 122 של החוק עדיף מן האבחנה העיונית.

דעת השופטת בן פורת, שגם היא הייתה בדעת מיעוט, הייתה שיש יחסי הגומלין בין שינוי הייעוד לבין החלוקה מחדש עליהם ניתן ללמוד מהוראות סעיף 124 לחוק הקובע כי: "תחילת תקפה של חלוקה חדשה היא ביום תקפה של התכנית המפורטת שבה נכללה החלוקה". כלומר, לדעתה, החלוקה החדשה הינה חלק בלתי נפרד מהתכנית המפורטת ואין מקום לראות בשינוי הייעוד שלב ראשון ובחלוקה - שלב שני. כאמור לעיל, פס"ד איראני הפך את ההלכה שנקבעה בפ"ד טור. בפס"ד איראני אומצה דעת המיעוט בפס"ד טור ונפסק כדלקמן:

1. אין חלוקה חדשה עומדת בדרך כלל לבדה, אלא היא משולבת בשינויים תכנוניים נוספים, ובכללם שינויים המחייבים שינוי בייעודי השימוש של המגרשים הכלולים בהליך.

2. שינוי בייעודה של קרקע משפיע הן על שוויה המוחלט, בין להשבחה ובין לגריעה, והן לשינוי בשווי היחסים של המגרש ביחס למגרשים האחרים הכלולים בתכנית. ייתכנו מקרים נדירים, בהם שינוי הייעוד ישפיע על שווים המוחלט של המגרשים אך לא ישפיע על שווים היחסי, ומקרים נדירים אחרים בהם השווי היחסי של מגרש ייפגע בעוד שוויו המוחלט לא ייפגע.

3. שינוי ייעוד של מקרקעין במסגרת של תכנית מיתאר מקומית הינו מעשה שלטוני, אך גם הליך של איחוד וחלוקה חדשה שלא על פי הסכמת הבעלים הוא בגדר מעשה שלטוני. הנחת רוב השופטים בפרשת טור ששינוי ייעוד הוא עניין שבין בעל הקרקע לבין הציבור, בעוד שחלוקה חדשה הינה עניין שבין הבעלים לבין עצמם, נדחתה. כך גם ההנחה שתשלומי האיזון הינם בגדר עניינם הפרטי של בעלי המגרשים המשותפים באיחוד, בעוד שתפקיד הוועדה המקומית הוא לשמש רק מעין גורם מתווך בין הבעלים החייבים לבין הבעלים הזכאים, נדחתה.

4. החובה המשפטית לשלם דמי איזון, והזכות המשפטית לקבלם, אינן במישור המשפט הפרטי, אלא במישור המשפט האזרחי. החייב בתשלום דמי איזון אינו נושא בחבות כלפי מי מהבעלים האחרים אלא כלפי הוועדה המקומית, והזכאי לקבלת דמי איזון איננו רשאי לתבעם מן החייב בהם אלא מן הוועדה המקומית בלבד.

5. רשויות התכנון והבנייה מוסמכות, להורות על שינוי ייעוד ועל חלוקה חדשה במשולב. כשהם משולבים במסגרת תכנונית אחת עשויות להיות להם השלכות שונות במקצת מאלה המיוחדות לכל אחד מהם בנפרד. מקום שנקיטתם של הליכים נפרדים משרתת את עניינו של הציבור טוב יותר, חזקה על רשויות התכנון שתנקוטנה הליכים נפרדים. כנגד זה מקום שרשויות התכנון בוחרות לנקוט הליכים אלה במשולב, יש להתייחס אל השילוב כאל תכנית אחת ולבחון את השלכותיה על חובות הבעלים ועל זכויותיהם. מקום שבו התכוון המחוקק לשלול השפעתו של גורם כל שהוא על הערכת שוויים של מקרקעין הוא נתן לכוונה זו ביטוי מפורש, כמו למשל בסעיף 12 (ב) לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, שלא כבמקרה הנדון.

6. רעיון השיתוף הכפוי של כל בעלי המקרקעין בתחום האיחוד והחלוקה מחייב שגם לעניין שינוי הייעוד רואים את בעלי כל המגרשים כבעלים משותפים של החלקה המאוחדת קודם חלוקתה החדשה, כאשר שינוי הייעוד הוא חלק מהותי ממנה. השפעתם המצטברת (המטיבה או הפוגעת) של שינוי הייעוד על שווייה המוחלט של החלקה המאוחדת הינה נושא לשיתוף. בעת החלוקה החדשה - המביאה את השיתוף הכפוי אל קצו - צריכה גם השפעה זו לבוא לידי ביטוי בקביעת נוסחת השווי היחסי, שעל פיה יש להקצות את המגרשים החדשים ולאזן את ההפרשים ביניהם בגביית ובתשלום דמי איזון.

### ז. שתי תוכניות - אחת לשינוי ייעוד ואחת לחלוקה

כאשר קיימות **שתי תוכניות** בזו אחר זו כשהראשונה לקביעת ייעודי הקרקע והשנייה לחלוקה חדשה ובתכנית הראשונה צוין במפורש כי השטח ייועד לחלוקה (על אף שהתוכנית הראשונה איננה מפורטת ואיננה כוללת בתוכה טבלאות איזון) יש לראות את האיזון שאליו מתייחס סעיף 122 לחוק בהתאם לשווי המגרשים קודם

לתכנית הראשונה מאחר ויש להתייחס לשתי התוכניות כמקשה אחת - (בג"צ 483/88 פריימן ואח' נ' שר הפנים ואח'<sup>60</sup>).

### ה. המועד לקביעת השווי היחסי - סעיף 122

בת"א (ת"א) 6819/77 וירניק ושלז<sup>61</sup> נקבע כי יש לקבוע את השווי היחסי לפי **תאריך אישור התכנית** וכי רק אז מתחייבת הוועדה המקומית בתשלום כאמור בסעיף 122(3) בחוק.

### ט. הרשויות המוסמכות בענייני חלוקת מקרקעין

בת"א (ה) 1414/76 חברת פיתוח ובנין בארץ ישראל בע"מ נ' עיריית חיפה<sup>62</sup> נדונה מחלוקת על גובה הפיצויים בגין הפקעת מקרקעין. השאלה שבמחלוקת הייתה, האם יש לפצות על מקרקעין שכבר בוצעה בהם פרצלציה או על מקרקעין שטרם בוצעה בהם פרצלציה. לפי חומר הראיות עבר הגוש הסדר לאחר שנעשתה בו פרצלציה, ופקיד ההסדר אישר את הפרצלציה. הפרצלציה לא נעשתה על ידי מוסדות התכנון, וערב הפקעת המקרקעין לא הייתה לגבי הגוש תכנית מפורטת מאושרת. נפסק כי אין זה סביר שגוף שלא הוכשר ולא הוסמך למטרה המיוחדת של תכנון עיר יבצע את התפקיד הסופי והמכריע בענייני תכנון ערים. פרצלציה שנעשתה במסגרת הסדר הקרקעות תחייב לכל דבר, למעט מטרות תכנון ערים. רשות התכנון היא זו המוסמכת לשקול ולהחליט סופית מה תהיה התכנית שלפיה ייבנה כל שטח קרקע שבתחומיה, ולפיכך, כל עוד לא קבעה רשות התכנון את התכנית אין לראות את השטח כבשל לבניה לצורכי החוק. עם זאת, אין להניח שרשות התכנון תתעלם מהעבודה המוקדמת שנעשתה על ידי רשם הקרקעות, ואם תיראה לה אותה עבודה יהיה בכך כדי לקצר את הטיפול באותו שטח על ידה.

<sup>60</sup> פ"ד מ"ד (2) 463.

<sup>61</sup> פס"מ תשל"ח (1) עמ' 138.

<sup>62</sup> פס"מ תשל"ח (2), 144.

## 9. רישוי בניה

### א. כללי

מערכת התכנון והבנייה נחלקת לשלושה רבדים. הרובד הראשון הינו הרובד התכנוני (איחוד וחלוקה, תוכניות) הרובד השני הינו רובד הרישוי (מתן היתרי בניה) והרובד השלישי הינו רובד הפיקוח הבא לוודא כי היתרי הבנייה והליך הרישוי בכללותו תואמים את הרובד הראשון - הרובד התכנוני. בחוק נקבעו סנקציות למצבים בהם נעשתה בניה ללא היתר או התבצעה בחריגה מהיתר.

הוראות חוק התכנון והבניה מתנקזות אל סעיף 145, שהינו גולת הכותרת לקביעת דפוסים בתחום הבנייה. הסעיף אוסר כל בניה ללא קבלת היתר מהרשויות המוסמכות ובכך יש משום פגיעה בזכותו של הפרט לעשות בקניינו כרצונו. יחד עם זאת, יש לזכור כי החוק בא לאזן בין צרכי הפרט וצרכי החברה. כך למשל מאפשר החוק מתן היתרים לבניה כשהם אינם לפי הכללים שבתכניות לתכנון ולבניה החלות על המקרקעין, כאשר מתקיימים התנאים למתן היתר להקלה או לשימוש חורג. דוגמא נוספת היא הפקעת קרקעות על ידי הרשויות המקומיות לצורכי ציבור: מחד ניתן להפקיע קרקעות מהציבור ללא פיצויים לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 המהווה פגיעה בזכות הקניין של הפרט, ומאידך מקבל הציבור מבני ציבור המשרתים אותו כדוגמת בתי ספר וכיוב'. ראוי להביא בעניין זה את בג"צ 157/77 **בודאכביש ר' לוי ואח' נ' שר הפנים ו-21 אח'**<sup>63</sup> בו נקבע כדלקמן:

*"חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, ביקש להתוות דרכים לפריסתה של רשת תכניות על פני המדינה כולה ולגבי מרחב תכנון מקומי קבע הוראות מפורטות לעניין הכנתה, עריכתה, הפקדתה ואישורה של תכנית מיתאר מקומית ושל תכנית מפורטת. הוראות אלה לא נועדו כמובן למען תפארתו של התכנון כמטרה בפני עצמה אלא נתלוותה להן מגמה מרכזית והיא הבטחת זכויותיו של האזרח וקיום רמה נאותה של איכות החיים, וזאת על*

<sup>63</sup> פי"ד לייב (2) עמ' 100.

ידי קביעת דרכים לבדיקתה של תכנית, בחינתה על ידי מבינים בדבר, קביעת סייגים ותנאים וכיוצא באלה אמצעים שנועדו לקבוע דפוסים בהירים וחד-משמעותיים לגבי העשייה המותרת על קרקע פלונית, בכל הנוגע לתכנון ולבניה.

אם נפנים אנו למשל להוראות בדבר הפקדת תכנית והשמעת התנגדויות, ברור בעליל שהמחוקק ביקש למנוע תכנון בסתר והפתעות לאזרח, בעטיין עלול הלה להיווכח, לאחר מעשה כי כל שסבר וקיבל לא היה אלא מצג-שווא וכי למעשה ניתן לתכנן ולבנות בדרך אחרת. גולת הכותרת לקביעת דפוסים בתחום הבנייה היא ללא ספק באמור בסעיף 145 לחוק הקובע בין היתר כי הוועדה המקומית לא תיתן היתר לבניה אלא אם העבודה או השימוש שבעדה מבוקש ההיתר מתאים לתכנית ולתקנות אחרות החלות על הקרקע או על הבניין הנדונים".

## ב. עבודות הטעונות היתר

### כללי

סעיף 145 (א) לחוק קובע כי:

145 (א). לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, על פי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

- (1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה;
  - (2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה;
- בפיסקה זו -

"שינוי פנימי"- שינוי שאינו נוגע לצד החיצוני של הבנין, אינו פוגע בחזיתו או במראהו או בשלב של הבנין או ברכוש משותף או בצנרת או ציוד אחרת המשרתים גם דירות אחרות, אינו פוגע בזולת ואינו משנה את שטחה של הדירה למעט תוספת של שטח מרפסת שנסגרה כידן או את

מספרן של יחידות הדיור;

"דירה" - חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, לעסק או לכל צורך אחר;  
(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית".

### "התווייה של דרך סלילתה וסגירתה"

בסעיף 261 (ד) לחוק נקבע כי "על אף האמור בסעיף 145 מותרת התווייה של דרך, סלילתה או סגירתה הכל על ידי המדינה או מטעמה אם נעשו בהתאם לתכנית מאושרת...".

כלומר, נקבע מפורשות כי יש לתת פטור למדינה מהצורך בקבלת היתר לסלילתה של דרך.

יודגש כי גם על פי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943 רשאית המדינה לסלול דרך ללא היתר ואף ללא תכנית מאושרת ודי בצו לפי סעיף 3 לפקודה האמורה (סעיף 277 ז' לחוק).

### הריסתו של בניין והקמתו שנית, הוספה ותיקון

"הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו למעט שינוי פנימי בדירה"  
המונח "בנין" מוגדר בסעיף 1 לחוק כדלקמן:  
בנין' - כל מבנה, בין שהוא בנוי אבן ובין שהוא בנוי בטון, טיט, ברזל, עץ או כל חומר אחר, לרבות -

1. כל חלק של מבנה כאמור וכל דבר המחובר לו חיבור של קבע;
2. קיר, סוללת עפר, גדר וכיוצא באלה, הגודרים או תוחמים, או מיועדים לגדור, או לתחום, שטח קרקע או חלל.

בע"פ 31/50 מלצקי נ' היועץ המשפטי<sup>64</sup>, נקבע כי יציע גדול עשוי עץ (גלריה)

---

<sup>64</sup> פ"ד די (1) 555.

בגובה 2.30 מטרים מעל הרצפה, הבנוי כמתקן נפרד, ללא כל חיבור אל הבניין במסמרות או כל חיבור אחר הינו מבנה או בנין, ולפיכך המערער צריך היה להקימו על פי היתר בניה. בית המשפט העליון קבע כי קשה מאוד להציב גבולות ברורים ולמצוא הגדרה מדויקת למונח "מבנה" ועמד על כך כי מבנה יכול שיהיה גם ללא חיבור של קבע, אך המבחן שצריך שיהיה הינו מבחן השכל הישר ומבחן מטרת החוק. השיקולים שהנחו את בית המשפט הם כדלקמן:

1. מטרת המבנה.
  2. מידות המבנה.
  3. דרך שימוש המבנה.
  4. מטרת החוק שהינה למנוע סכנה לציבור או פגיעה באינטרסים המוצדקים שלו.
- בע"פ 697/85 **גולדשטיין נ' הוועדה המקומית לוד**<sup>65</sup> נדונו ואושרו המבחנים שהותוו בפס"ד מלצקי. במסגרת הדיונים במשפט דנו בפירוש הביטוי "הקמה של בנין". המערער טען שהוא הציב מבנה טרומי הצבה ארעית מחמת הכורח לאחסנו, עד שניתן יהיה להתקנו במקום המיועד לו ולהשתמש בו למטרה שנועד לו.
- לטענתו, "הצבה רגעית" איננה הקמה, מה גם שבעל המבנה אינה עושה בו שימוש. טענתו לא נתקבלה. בית המשפט לא מצא כל אחיזה בחוק למבחן הפונקציונלי, המסתמך על העדר שימוש.

וכן קבעה השופטת בן-פורת:

*"העובדה לבדה, שלא נעשה שימוש בבניין אינה מעלה ואינה מורידה לעניינו. גם העובדה שהבניין אינו מחובר לקווי מים וחשמל, אין בכוחה לגרוע ממהותו כמבנה, למבחן הפונקציונלי אין סימן וזכר בהגדרה... אם נגרוס, שיש להפעיל את מבחן הייעוד, יהא בכך, למיטב הבנתי כדי לחתור תחת מטרתו של החוק. מבנה הניצב כאבן שאין לה הופכין עשוי אף הוא לפגום בנוף או בפיתוח וביוצא באלה".*

לדעת השופטת בן פורת, אין בגורם הזמניות כדי לשנות את טיבו של המעשה

<sup>65</sup> פ"ד מ' (4) 57.

וכדבריה :

*"תיאורטית גרידא כל הצבה של 'בנין' ללא היתר אסורה, אך מעשית אין כלל להעלות על הדעת העמדתו לדין, קל וחומר הרשעתו, של אדם על מעשה אשר כזה".*

במקרים בהם קיים חיבור של קבע לקרקע או לבניין אין צורך במבחני העזר הנ"ל. במקרים אלו חל על המחובר לבנין דין "בנין", והתקנתו טעונה היתר בנייה. כך למשל בע"פ 600/68 **מדינת ישראל נ' רונן**<sup>66</sup>, ערערה המדינה על זיכוי של המשיב מאשמת בניית סוכך (מרקיזה) ללא היתר. הנאשם ביקש להיעזר במבחן השכל הישר וטען כי אין להכניס מיתקן כה פשוט, כמו וילון, שניתן לקפל אותו לפי הצורך, לתוך ד' אמותיה של אותה הגדרה.

השופט זילברג, קבע כי במקרה הנ"ל החוק אינו משתמע לשתי פנים, משום שהסוכך מחובר חיבור של קבע למבנה, ולכן דינו דין "בנין", בעוד שבעניין מלצקי נידון מושג שלא ניתנה לו בחוק הגדרה רעיונית מדויקת, ולפיכך צריך היה לפנות למבחני עזר כדי לפרשו.

הביטוי "הריסתו והקמתו שנית כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו למעט שינוי פנימי בדירה" כולל את המילה "בניין". מאחר ובהגדרת המונח "בניין" נכלל גם "כל חלק של מבנה וכל דבר המחובר לו" ומאחר והיום לאור **תקנות התכנון והבניה (עבודה ושמוש הטעונים היתר)**, **תשכ"ז-1967**, כל הריסתו של מבנה למעט הריסה המבוצעת על פי צו בית משפט או של רשות המוסמכת לכך בדין טעונה היתר בכל מקרה, חלק זה של הסעיף תועלתו שולית. ככל הנראה המחוקק חזר על המילים "הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו" כדי להדגיש כי אין די בהיתר הבנייה המקורי כאשר עומדים להקים שנית חלק של בנין.

כפילות מסוימת קיימת גם בהגדרת "בניין" ו"דרך" כתוצאה מהגדרה מקיפה למונח "דרך" ולמונח "בנין" נוצרה חפיפה, באופן שעבודות מסוימות הינן בבחינת "דרך" ו"בנין" כאחד. ביהמ"ש בע"פ 755/סולל **בונה בע"מ נ. ועדה מקומית**

---

<sup>66</sup> פ"ד כ"ג (1) 195.

**ירושלים**<sup>67</sup> קבע כי כביש ללא היתר הינו גם בבחינת מבנה ללא היתר לעניין צו הריסה שניתן מבית משפט.

### עבודה או שימוש שנקבעו בתקנות כטעונים היתר

"כל עבודה אחרת בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית" בתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967 נקבעו ארבעה עניינים טעונים היתר:

1. שימוש חורג.
2. עבודות חפירה, חציבה וכדומה, חוץ מאלו הנמנות על שורה ארוכה של יוצאים מהכלל.
3. סגירת מרפסת.
4. הריסתו של בנין, כולו או מקצתו, למעט הריסה המבוצעת על פי צו של בית המשפט או של רשות המוסמכת לכך בדין.

### ג. מי רשאי להגיש בקשה להיתר

על פי הוראות החוק והתקנות מכוחו, כל אדם זכאי להגיש בקשה להיתר. **בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל - 1970** (להלן: "התקנות") נקבעה הפרוצדורה לבקשת ההיתר וכך נקבע בתקנה 2 לתקנות:

"(א) מבקש היתר (להלן: "מבקש") יגיש לוועדה מקומית בקשה להיתר בצירוף מפרט.....

(ב) בקשה להיתר תוגש בעותק אחד, והמפרט בחמישה עותקים.

(ג) בקשה להיתר ומפרט יהיו חתומים ביד אלה:

(1) המבוקש;

(2) עורך דין או עורכי הבקשה;

---

<sup>67</sup> פ"מ י"ב 254.

- (3) מתכנן שלד הבניין ;
- (4) האחראי לביצוע השלד ;
- (5) בעל זכות בנכס כמפורט בתקנה 2א ;
- (6) האחראי או האחראים לביקורת...".

בתקנה 2א לתקנות נקבע מיהו בעל הזכות בנכס שחתימתו על הבקשה להיתר דרושה לעניין תקנה 2. כך למשל נקבע שנכס הרשום במרשם המקרקעין ושאינו בית משותף כמשמעו בחוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969, בעל הזכות בנכס שחתימתו דרושה הינו הבעל הרשום או חוכרו.

בנכס הרשום במרשם המקרקעין שאינו בית משותף והוא בבעלות משותפת או חכור למספר חוכרים במשותף נדרשת חתימת הבעל הרשום או החוכר. כלומר, על פי התקנות נדרשת חתימתם של הבעלים הפורמליים הרשומים בלשכת רישום המקרקעין (ולא של הבעלים הכלכליים הזכאים לקבל הכנסה מנכס כדרישתו של חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א - 1961).

#### **ד. דרך רישוי מיוחדת לעבודות ומתקנים הדרושים להולכה, לחלוקה או להספקת חשמל**

עקב החלטת ביהמ"ש בת"פ (ת"א) 165/85 **מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**<sup>68</sup> בבית המשפט לעניינים מקומיים, בת"א-יפו, לפיה הענקת סמכות על פי פקודת זיכיונות החשמל אין בה, לכשעצמה, כדי לפטור את חברת החשמל מהיתר בניה על פי החוק, בהעדר הוראה מפורשת אחרת; בא תיקון 36 לחוק ונוסף סעיף קטן 145 (ו) על פיו על השר לקבוע בתקנות בהתייעצות עם שר האנרגיה והתשתיות ועם השר לאיכות הסביבה סוגים של עבודות ומתקנים הדרושים להולכה, לחלוקה או להספקה של חשמל ומשנקבעו סוגים כאמור תהיה הרשאת הקמתם בדרך שיקבע שר הפנים באותן תקנות, והיא תבוא במקום היתר לפי סעיף 145. עד היום לא הותקנו תקנות כאמור.

---

<sup>68</sup> פסי"מ תשמ"ז (1) 499.

## ה. שיקול דעת רשויות התכנון

### רשות הרישוי המקומית

לפי סעיף 145 (ב) בקשה להיתר תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן את ההיתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי החוק החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת הועדה המקומית.

סמכויותיה של רשות הרישוי המקומית מוגבלות, אם כן, רק לאותן בקשות שאין בהן כל בקשה לסטייה מהוראות תכנית בדרך של בקשת הקלה או בקשת שימוש חורג. כל בקשה כזאת תישאר בתחום הועדה המקומית. בפסיקה נקבע כי לרשות תכנון המתבקשת להעניק היתר בניה, נתון שיקול דעת לשיקול שיקולי תכנון שהם מעבר לעצם התאמתה של הבקשה לדרישותיה של התכנית המאושרת. אך השימוש בשיקול דעת זה, היכול להתבטא בהתניית מתן ההיתר, בקיום תנאים הכרחיים וחיוניים, שבשלב התכנון קשה היה לעמוד על חיוניותם ראוי שיעשה בצמצום במקרים מיוחדים וחריגים ואינו יכול להיות תחליף נאות לפעולה נחוצה בתחום התכנון.

ראוי להביא בעניין זה את דברי השופט מצא בבג"צ 3212/93 **בנין נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח'**<sup>69</sup>:

*"ואם אין חפצים להגיע לאבסורדים תכנוניים, על רקע קיומן של תכניות מיתאר מיושנות, שאף שעבר זמנן ובטל קורבן טרם השכילו רשויות התכנון להציב במקומן תכניות חדשות וראויות לשעתן, אין מנוס מלהכיר בשיקול דעתה של הרשות המרשה, במקרים מיוחדים וחריגים, לסרב לתת היתר, לעכב את נתינתו או להתנותו בתנאים, חרף התאמת הבקשה לתכנית המאושרת הקיימת".*

<sup>69</sup> פ"ד מ"ח (5) 309.

## הוועדה המקומית

לעניין שיקוליה של הוועדה המקומית נקבע בתקנה 2ג לתקנות:

**... החלטת הוועדה המקומית תונחה על פי שיקולים תכנוניים הנובעים מהוראות החוק והתקנות לפיו ועל פי אלה בלבד.**

ראו להביא בהקשר זה את בג"צ 188/63 **אלזהרי נ' שר הפנים ואח'**<sup>70</sup>. במקרה זה נטען, שלא היה צריך לתת היתר בניה להקמת דיר חזירים על אחת החלקות בשטח שבו מותר לגדל חזירים, בטענה שהדבר פוגע ברגשות הדת ובאורח חייהם של התושבים המוסלמים בכפר, והוא עלול להביא להפרת שלום הציבור בשכונה הקרובה לדיר החזירים, המאוכלסת ברובה בבני העדה המוסלמית. השופט ברנזון דחה טענה זו ופסק שאף אם נכונים שיקולים אלה, אין הם מעניינה של הוועדה המחוזית בתורת רשות להוצאת רשיון בניה, שעליה לכלכל את צעדיה לפי עקרונות תכנוניים ותברואתיים. להפך, אילו השעינה הוועדה את החלטתה על שיקולים זרים, כמו השקפה דתית ואורח חיים של התושבים השכנים, הייתה החלטתה פסולה.

השלבים לקבלת ההיתר - כפי שנקבעו בסעיף 145 ובתקנות, הינם בקצרה:

1. הגשת הבקשה.
2. תשלום מקדמה על חשבון אגרה.
3. בדיקת הבקשה (עריכת תיקונים במקרה הצורך).
4. הבאת הבקשה בפני הגורם המוסמך.
5. השלמות נוספות להליכים האמורים כגון: תשלומי אגרה.
6. הוצאת היתר בניה.

לאחר הוצאת ההיתר ניתן להתחיל בבניה תוך שלוש שנים מיום מתן ההיתר (תוקף היתר הינו 3 שנים - תקנה 20(א)). במידה ולא הוצא היתר תוך שנה מאז החלת ההליכים (דהיינו אישור הבקשה להיתר), פוקעת החלטת הוועדה המקומית לקבל את הבקשה להיתר ויש לפתוח בהליכים מחדשים (תקנה 20(ב)).

---

<sup>70</sup> פי"ד י"ט (1) 337.

יצוין כי הועדה המקומית רשאית להתנות תנאים בשורה ארוכה של נושאים כגון: מקומות חניה והגישה אליהם, מקלטים, עבודות פיתוח מסביב לבנין המוצע (תקנה 16 לתקנות).

## ו. הפיקוח על הבנייה

### כללי

עם קבלת ההיתר והתחלת בנית הבניין או המבנה מתחיל תהליך הפיקוח. הפיקוח נעשה על ידי הועדה המקומית במקביל לפיקוח עצמי של בעל ההיתר. המתכנן והמבצע מגישים תצהירים שהם אישית יפקחו על התהליך בזמן הבנייה. בסיום בנית הבניין על בעל ההיתר להגיש בקשה לתעודת גמר. בהתמלא התנאים שנקבעו בהיתר ובתקנות באישור מהנדס הועדה המקומית, תינתן לבעל ההיתר תעודת גמר ערוכה לפי טופס 5. יודגש כי אין לאכלס בנין ללא קבלת תעודת גמר.

### השלבים לאכלוס בנין

השלבים לאכלוס בנין הם בקצרה:

1. הוצאת היתר בניה.
2. בניה בפיקוח.
3. בקשה לתעודת גמר לצורך חיבור הבניין לחשמל ומים (טופס 4).
4. אישור הבקשה לחיבור חשמל ומים.
5. חיבור לחשמל ולמים.
6. קבלת תעודת גמר.
7. אכלוס הבניין.

### הסנקציות העומדות לרשות הועדה המקומית

הסנקציות העומדות לרשות הועדה המקומית כנגד בניה בלתי חוקית, דהיינו בנייה ללא היתר או בניגוד להיתר הינן כדלקמן:

1. צו הפסקה שיפוטי - מוצא על ידי בית המשפט.
2. צו הפסקה מנהלי - מוצא על ידי הועדה המקומית לתקופה של 5 ימים. לצורך הארכה יש לפנות לבית המשפט.
3. צו הריסה שיפוטי - מוצא על ידי בית המשפט.
4. צו הריסה מנהלי - מוצא על ידי הועדה המקומית. חובת ההוכחה הינה על הוועדה המקומית שהעבירה בוצעה בשלושת החודשים האחרונים.
5. הוצאת צו סגירה לבתי עסק.
6. קנסות.

## ז. רישוי בדרך מקוצרת

לפי סעיף 158 ז' לחוק, רשות הרישוי יכולה להחליט בבקשה להיתר תוך 60 ימים מיום שהוגשה (במקום שלושה חודשים לפי הליך רישוי רגיל) בהתקיים ההוראות הבאות:

1. הבקשה נערכה ונחתמה בידי מהנדס או אדריכל מורשים כמפורט בחוק, צוין בה שמו של המהנדס האחראי לביצוע, וצורפו לה המסמכים שנקבעו בתקנות ערוכים וחתומים, כל אחד, בידי מי שרשאי לחתום עליהם לפי כל דין;
2. הבקשה להיתר היא לבניה למגורים, עם או בלי חנויות במפלס הרחוב.
3. הבקשה תואמת את הוראות החוק והתקנות שלפיו ואת התכניות החלות בשטח ואינה סוטה מהן, וכן תואמת תנאים ודרישות לפי הסעיף 158 ח';
4. לגבי "מבנה פשוט" כמשמעותו בתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967, אפשר שהבקשה תיערך ותיחתם בידי הנדסאי מורשה.
- בסעיף 1 לחוק, כפי שתוקן בתשמ"ח, הוגדר "הנדסאי" כמשמעותו בתקנות מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים התשי"ח - 1958. הכוונה היא לתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות) תשכ"ז - 1967, כפי שתוקנו בשנת התשמ"ז. בתקנות אלו נקבעו הכללים לאישור אדם כ"הנדסאי".
5. היתר שניתן לפי הפרק בדבר רישוי בדרך מקוצרת מותנה בכך שהפרטים, המסמכים, האישורים, ההצהרות וכל הנספחים לבקשה להיתר הינם נכונים,

וחתימה על נכונותם יראו אותה כחתימה על תצהיר כמשמעותו בפקודת הראיות (נוסח חדש), תשל"א - 1971.

ההבדל המשמעותי בדרך של רישוי מקוצרת בהשוואה לדרך הרגילה הוא בכך שבדרך הרגילה הבדיקה אם התקיימו כל הדרישות שבחוק, בתקנות ובתקנון התכנית צריך שתיעשה על ידי עובדי הוועדה המקומית, בעוד שבדרך המקוצרת ניתן אמון בחותמים על הבקשה, בלא צורך שהפרטים יבדקו על ידי עובדי הוועדה המקומית.

יצוין כי הליך של בקשה להיתר לפי דרך זו אינו שכיח מאחר ואין קודיפיקציה של חוקים לאדריכלים ולמהנדסים לעניין זה ובהעדר הוראות כאלו והדרכה מתאימה חוששים המהנדסים והאדריכלים לקחת על עצמם אחריות בחתימה על תצהיר שיכול ויועמדו לדין בגינו.

#### ח. רישוי באמצעות מורשה להיתר

פרק ה'3 לחוק דן ברישוי באמצעות מורשה להיתר. תוקפו של פרק זה פג 5 שנים מיום תחילתו של תיקון התשנ"א (מס' 3). יחד עם זאת, הואיל ושוקלים לחדש את תוקפו מצאנו לנכון להתייחס להסדר אשר נקבע בו.

כאמור לעיל, ברישוי בדרך הרגילה על מוסד התכנון לבדוק את נכונותם ודיוקם של מסמכי הבקשה להיתר, ואת התאמתם להוראות התכנית הרלוונטית ולדרישות התקנות. ברישוי בדרך מקוצרת משתחררים מוסדות התכנון מהתפקיד של בדיקת הבקשה להיתר ונספחיה, אך עדיין מוטל עליהם לבדוק אם הבקשה להיתר על נספחיה תואמת את הוראות התכנית הרלוונטית והתקנות. ברישוי באמצעות מורשה להיתר, משתחררים מוסדות התכנון גם מן התפקיד של בדיקה האם הבקשה להיתר על נספחיה עונה על דרישות התכנית והתקנות. תפקידי מוסד התכנון בדרך זו מצומצמים בעיקר לתפקידי פיקוח.

לפי סעיף 158 יד' לחוק מורשה להיתר רשאי להגיש בקשות לפי פרק ה' 3 לחוק להיתרים לעבודות ולשימושים הטעונים היתר לפי סעיף 145 למעט עבודות או שימושים אלה:

1. עבודה או שימוש הכוללים הקלה או שימוש חורג בנכס;
  2. עבודה או שימוש בנכס שלא ניתנה להם הסכמה של כל בעלי הזכויות בנכס שחתימותיהם דרושות לפי תקנות שהתקין שר הפנים לעניין בקשות להיתרים;
  3. עבודה או שימוש בשטח, שבתכנית החלה עליהם לא נמצאים הפרטים שקבע שר הפנים בתקנות;
  4. עבודה או שימוש בנכס או בשטח שלגביהם נקבע בתכנית כי הם מיועדים לשימור.
  5. היתר לבניה של מבנה למגורים או לתעשייה ששטחו הבנוי הכולל המבוקש עולה על 10,000 מ"ר.
  6. היתר לבניה של מבנה שאינו למגורים או לתעשייה, ששטחו הבנוי הכולל המבוקש עולה על 7,000 מ"ר.
  7. היתר לעבודה או לשימושים המפורטים בסעיף 158 יד (7) ובהם: בית חולים, משחטה, נמל ועוד.
  8. היתר לעבודה מצומצמת כפי שקבע שר הפנים בתקנות.  
הפרטים הנחוצים בתכנית להיתר על ידי מורשה להיתר נקבעו בתקנות התכנון והבניה (פרטים נדרשים בתכנית להיתר על ידי מורשה להיתר), התשנ"ב - 1992. יש לציין כי המורשה להיתר צריך להמציא לועדה המקומית אישורים שונים ביניהם: אישור הג"א לגבי מקלט (מרחב מוגן), אישור רשות החניה או משרד התחבורה לגבי הסדרי חניה, תכנית סניטרית (קווי אספקת מים, ביוב, סידורי הוצאת אשפה וכו' - לרוב באישור משרד הבריאות), חישוב יציבות הבניין (קונסטרוקציה), וכו'.
- בסעיף 158 כז הוטלה אחריות לתכנון ולביצוע ברישוי באמצעות מורשה להיתר. נקבעו תפקידי פיקוח: פיקוח עליון ופיקוח מלא.
- פיקוח עליון** מוסדר בתקנות התכנון והבניה (פיקוח עליון על הבניה) התשנ"ב-1992, והינו פיקוח - על כדוגמת הסדרת הפיקוח הצמוד על העבודה. לעומת זאת **פיקוח מלא** הינו פיקוח צמוד לביצוע העבודה.
- לפי סעיף 158 כז המורשה להיתר ישא באחריות כוללת לגבי תכנון המבנה נושא הבקשה, להתאמת תכנון המבנה להוראות כל דין ולהוראות התכניות החלות

על השטח שלגביו הוגשה הבקשה להיתר ולכל הוראה אחרת שנקבעה בפרק הרישוי באמצעות מורשה להיתר, ולפיקוח עליון על ביצוע הבנייה, לרבות התאמתה לתכניות ולהיתר.

מתכנן שלד הבניין ישא באחריות כוללת לתכנון השלד לפי הוראות כל דין, וכן יקיים פיקוח עליון על ביצוע עבודות השלד בכפוף לאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ד).

הקבלן הראשי האחראי לביצוע העבודה חב באחריות לביצוע הבנייה לפי ההיתר ולאיותה, לרבות אחריות לקיום פיקוח מלא וביקורת על הביצוע בנוסף לאחריות הכוללת של המורשה להיתר ושל מתכנן שלד הבניין.

קיימת אפשרות שמתכנן שלד הבניין והמורשה להיתר או מתכננים אחרים אשר נטלו חלק בתכנון תחום בתחומי מומחיותם יהיו אחראים גם לפיקוח מלא לביקורת על הביצוע של התחום שתכננו אם הוסכם על כך מראש בינם ובין הקבלן הראשי האחראי לביצוע העבודה, וכפי שיוסכם. הודעה על הסכם כאמור תימסר למהנדס הועדה המקומית.

יצוין כי הבעיה שנוצרה לעניין פרק ה' 2 לחוק (רישוי בדרך מקוצרת) עקב חוסר קודיפיקציה והדרכה למהנדסים ולאדריכלים לרישוי בדרך מקוצרת נוצרה גם במקרה של מורשים להיתר לפי פרק ה' 3 לחוק. המחוקק לא נתן פתרון למהנדסים והאדריכלים שפועלים לפי הליך רישוי בדרך מקוצרת וחוסר הביטחון שנוצר אצל האדריכלים והמהנדסים התקיים אף הוא אצל המורשים להיתר כאשר פעלו בדרך של הליך רישוי לפי פרק ה' 3 לחוק, ולפיכך הליך רישוי לפי פרק ה' 3 לחוק לא היה שכיח.