הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

תקציר

שטח השיפוט של עיריית רמת גן (להלן - העירייה) משתרע על כ-13,700 דונם והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). אוכלוסיית העיר מנתה בתחילת שנת 2009 כ-150,000 תושבים.

במרחב תכנון מקומי הכולל רשות מקומית אחת בלבד משמשת מועצת הרשות המקומית בתפקיד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). על פי החוק הוועדה המקומית הקימה ועדת משנה (להלן - ועדת המשנה). בעירייה פועלת גם רשות רישוי מקומית, וחבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. בתקופה שבה עסקה הביקורת כיהן ראש העירייה מר צבי בר כיו"ר הוועדה המקומית וכיו"ר ועדת המשנה. בתפקיד מהנדס הוועדה המקומית כיהן האדריכל חיים כהן (להלן - מהנדס הוועדה).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. בדיקות השלמה נעשו בלשכת התכנון המחוזית תל אביב (להלן - לשכת התכנון המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון).

עיקרי הממצאים

לעיר רמת גן תכנית מתאר כוללת מאושרת משנת 1979: רג/340 (להלן - תכנית רג/340). מתחילת שנות השמונים של המאה העשרים ועד מועד הביקורת קיבלו תוקף 28 תכניות מתאר מקומיות[1] ששינו את התכנית ותיקנו אותה: 12 מהתכניות הן בסמכות ועדה מחוזית ו-16 תכניות הן בסמכות ועדה מקומית (להלן - תכנית רג/340 על תיקוניה).

---

1 נוסף על כך קיבלו תוקף חמש תכניות מתאר (רג/340/ב על תיקוניה) החלות רק על מתחם הבורסה.

אישור תכניות בסמכות הוועדה המקומית

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שהתקבל בשנת 1995 (להלן - תיקון 43) העביר לוועדות המקומיות את הסמכות לאשר תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות בכמה נושאים הנכללים בסעיף 62א(א) לחוק. קודם שהתקבל תיקון 43 הייתה סמכות זו שמורה לוועדות המחוזיות בלבד. עם הסמכויות שהועברו לוועדות המקומיות במסגרת תיקון 43 לא נמנתה הסמכות להגדלת שטחים למטרות עיקריות[2].

תכנית מתאר מקומית רג/מק/340/ג/11

תכנית מתאר מקומית רג/מק/340/ג/11 (להלן - תכנית 340/ג/11), שקיבלה תוקף בפברואר 2001, מתירה להוסיף לבניינים שבתחום התכנית - כל מרחב התכנון המקומי - שתי קומות ולהגדיל ב-16% את שטח הבנייה המותר בהם[3]. את התכנית אישרה הוועדה המקומית מכוח סעיף 62א(א)(9) לחוק התכנון והבנייה הקובע כי תכנית בסמכות ועדה מקומית יכולה לכלול כל עניין הניתן לבקשו כהקלה.

בעיקרי הוראות התכנית, אשר נכללו במסגרת ההודעות על הפקדת תכנית 340/ג/11 שפרסמה הוועדה המקומית באוקטובר 1999 וביוני 2000, לא צוינה העובדה החשובה שהתכנית התירה להגדיל ב-16% את השטח המותר לבנייה בבניינים שעליהם חלה התכנית.

הוועדה המקומית הסתפקה בפרסום ההודעה ברשומות, בעיתונים ועל גבי לוחות מודעות בשבעה רחובות ראשיים, אף שלפי סעיף 62א(א)(9) לחוק והתקנות שהוצאו לפיו לכאורה עליה למסור לכל תושבי רמת גן הודעה בדבר הפקדת התכנית. בעניינים אלה כשלה הוועדה המקומית בקיום חובתה היסודית לפעול בשקיפות ובהגינות ופגעה בזכות היסוד של תושבי העיר להתנגד לתכנית.

הוועדה המקומית המליצה להפקיד את תכנית 340/ג/11 החלה על מרחב התכנון כולו מכוח סעיף 62א(א)(9) לחוק ואישרה את התכנית, אף שסעיף זה מקנה לה את הסמכות להמליץ על הפקדה של תכנית ולאשרה רק אם מדובר בתכנית המקנה הקלה בנושא בניין מסוים או בכמה בניינים ברחוב מסוים ולא בתכנית החלה על מרחב התכנון כולו.

מהאמור לעיל עולה כי הוועדה המקומית עשתה שימוש לא ראוי בסמכותה בעניין אישור התכנית החלה על מרחב התכנון כולו והכוללת זכויות שעניינן הקלה. הדבר עלול לסכל את מימושם של עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור בהליכי אישורן של

---

2 שימושים למטרות עיקריות כמשמעותם בתקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992. התקנה קובעת, בין היתר כי שימושים למגורים, למסחר, לתעשייה ומשרדים הם שימושים למטרות עיקריות.

3 אחוזי הבנייה הם היחס שבין השטח הכולל המותר לבנייה במגרש ובין שטח המגרש.

תכניות ולמנוע מן התושב לקיים את זכותו להתנגד לתוספת זכויות הבנייה, מפני שהתכנית אינה מגדירה באילו מגרשים ימומשו בעתיד הזכויות האמורות[4].

החלטת מינהל התכנון להמליץ לשר הפנים לקבוע כי התכנית אינה טעונת אישורו לא הביאה בחשבון את הפגיעה האפשרית בזכותו המהותית של הציבור להתנגד לתכנית עקב אי-ידיעה על אילו בניינים תחול התכנית.

הקמת מלון במתחם הבורסה

הוועדה המקומית אישרה ביוני 2007 בקשה לבניית תוספת של חמש קומות לבניין קיים של חמש קומות באזור הבורסה ולתוספת שטח בנייה של 820 מ״ר, אף שהיה בכך משום סטייה ניכרת מן התכניות שחלו באותה עת על המגרש. עוד אישרה הוועדה לעשות בבניין שימוש חורג מתעשייה מיוחדת (המתירה גם משרדים) לבית מלון למשך עשר שנים, ובכך אפשרה קביעת עובדות מוגמרות בשלב הרישוי - הקמת בניין שייעודו בית מלון, במקום לשנות את ייעוד הקרקע למלונאות במסגרת אישור תכנית בסמכות ועדה מחוזית. ביולי 2008 נתנה הוועדה היתר בנייה בהתאם לבקשה.

במאי 2008, כשנה לאחר שאישרה את הבקשה להיתר בנייה, אישרה הוועדה המקומית תכנית מתאר מקומית רג/מק/1422, שהתירה תוספת חמש קומות לבניין הקיים בן חמש קומות באזור הבורסה. שטח הבנייה לפי הזכויות שהקנתה אותה תכנית היה 770 מ״ר שלא כדין, מאחר שאי-אפשר היה לכלול אותם בשטחי התכנית. בדברי ההסבר לתכנית נכתב כי הדבר נועד לאפשר את ניצול כל זכויות הבנייה במקום. אולם מאחר שזכויות בנייה של 770 מ״ר שעליהן מבוססות תוספת של חלק מחמש הקומות - הן שלא כדין, נשמט היסוד לאישור התכנית.

הקמת בניין מגורים בשדרות הילד

בשנים 2005-2007 דנה הוועדה המקומית בבקשה להיתר להקמת בניין בשדרות הילד, ובפברואר 2007 היא אישרה את הבקשה. הוועדה נתנה שני היתרי בנייה, במאי 2007 ובאוגוסט 2008, שלפיהם הותר להוסיף לבניין שלוש קומות ושטח בנייה של 146 מ״ר, אף שהדבר הוא בבחינת סטייה ניכרת מן התכניות החלות על המגרש[5].

בדצמבר 2006 אישרה הוועדה המקומית תכנית מפורטת רג/מק/1387 להגדלת מספר יחידות הדיור בבניין בשדרות הילד. הוועדה המקומית אישרה את התכנית הכוללת כאמור שטחי בנייה של 146 מ״ר ושלוש קומות, שלא כדין, מאחר שאי-אפשר היה לכלול אותם בתכנית. מאחר שאישור תוספת יחידות הדיור הסתמך במידה רבה על השטחים הבלתי חוקיים כאמור, נשמט היסוד לאישור התכנית.

---

4 יש לציין כי ברוב המקרים שבהם מומשה תכנית 11/ג/340 לא היה באפשרות התושבים לדעת על אפשרות בנייה במגרש בשכנותם, מאחר שאין מדובר במגרשים ריקים אלא בהריסת בניין קיים ובהקמת בניין חדש במקומו.

5 שכן תכנית רג/מק/1387 עסקה רק בתוספת יחידות דיור ולא בהגדלת שטח הבניין ומספר הקומות.

תוספת דירות וקומות בבניין המשתלה ברחוב נתן

בנובמבר 2006 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להקמת מגדל מגורים ברחוב נתן (הידוע כבניין המשתלה) הכולל גם שתי דירות מדרון, שלא לפי תכניות החלות על המגרש.

בדצמבר 2008 קיבלה תוקף תכנית מתאר מפורטת רג/מק/1223/א, הכוללת תוספת של שלוש קומות ושש דירות בבניין המשתלה ברחוב נתן. הוועדה המקומית אישרה את התכנית שבמסגרתה נכללו שלא כדין 213 מ"ר - שטחן של שתי דירות מדרון, שטח שאין בסמכות הוועדה המקומית לאשר.

הקמת בניין מגורים ברחוב הבילויים

במאי 2008 קיבלה תוקף תכנית מפורטת רג/מק/1394, הכוללת תוספת של יחידות דיור בבניין ברחוב הבילויים. הוועדה המקומית אישרה את התכנית שבה נכללו תוספת שטח בנייה של 127 מ"ר (שהם 16% בנייה) ותוספת של שתי קומות שלא כדין.

היתרים

בשנים 2006-2009 נתנה הוועדה המקומית 13 היתרי בנייה לבניינים, הכוללים מתן הקלות המאפשרות הגדלה שלא כדין של 5% או 2.5% בשטח הבנייה של כל אחד מהבניינים. תוספת שטחים אלו היא סטייה ניכרת מהתכנית החלה על הקרקע על פי סעיף 151(ב) לחוק, מאחר שבשנת 2005 הופקדה תכנית רג/340/ג/15 "מחסנים דירתיים" (להלן תכנית המחסנים) שהוסיפה שטחים באזורי המגורים ברמת גן.

הוועדה המקומית נתנה ממרס 2006 19 היתרים לבניית דירות גג שלא כדין, וחלקם אף ניתנו בסטייה ניכרת מהתכניות החלות על הקרקע.

בדיקת הבקשות להיתרים על ידי מהנדס הוועדה

מהנדס הוועדה לא מילא את חובתו להתריע לפני הוועדה המקומית כי אישור הבקשות להיתרים האמורים על ידי ועדת המשנה ורשות הרישוי הם סטייה ניכרת מהתכניות, אף כי הוא נדרש לעשות כן לפי האמור בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

בדיקת התכניות על ידי לשכת התכנון המחוזית

בדיקת תכנית והקביעה אם היא טעונת אישור שר הפנים על פי סעיף 109 לחוק הן אמצעי בקרה שמטרתו להבטיח שהתכניות יעלו בקנה אחד עם החוק, עם התקנות ועם התכניות החלות על המקרקעין. נמצא כי לשכת התכנון המחוזית לא העלתה

בבדיקתה כי שלוש מהתכניות (התכניות לבניית המלון במתחם הבורסה, הבניין בשדרות הילד והבניין ברחוב נתן) כללו זכויות בנייה - הוספה של שטחי בנייה ושל קומות - שאינן מותרות על פי התכניות התקפות.

סיכום והמלצות

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים כי בעקבות אישור תכניות בסמכות ועדה מקומית ומתן היתרים שלא כדין נבנו בניינים בסטייה מהתכניות החלות על המקרקעין. עוד מלמדים הממצאים כי מהנדס הוועדה האמור לשמש שומר הסף כשל במילוי תפקידו. פעילותם האמורה של הוועדה המקומית רמת גן ושל מהנדס הוועדה פגעה בעקרונות של חוקיות ההליך התכנוני, של שקיפותו ושל שיתוף הציבור בהליך זה.

עוד מלמדים הממצאים שעלו בדוח זה כי לשכת התכנון המחוזית לא מילאה את תפקידה בכך שלא בדקה בדקדקנות את התכניות בסמכות הוועדה המקומית.

בהתייחס לממצאים שהועלו על הוועדה המקומית ומשרד הפנים לטפל בנושאים האלה:

1. מן הראוי שהוועדה המקומית והוועדה המחוזית יבחנו מחדש את הסעיפים בתכנית 11/ג/340 שבהם הותרה תוספת של שתי קומות ו-16% בנייה תוך כדי פגיעה בזכות הציבור להשמיע את התנגדותו בנושא.

2. על הוועדה המחוזית ועל לשכת התכנון המחוזית לפקח בדקדקנות על התכניות שתאשר הוועדה המקומית ועל ההיתרים שתיתן כדי לוודא שהיא תפעל בנושא בהתאם לחוק, לתקנות ולתכניות החלות.

3. אם כדי להרחיב את סמכויות הוועדה המקומית בנושא אישור תכניות יתבקש שר הפנים לאשר כי הוועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי מערכת תכנון, יהיה על משרד הפנים להתייחס לליקויים המשמעותיים שהועלו בדוח זה בדבר תפקוד הוועדה המקומית ובדבר הכשל בתפקודו של מהנדס הוועדה כשומר סף. על משרד הפנים להתייחס גם לממצאים חמורים שעלו לגבי מהנדס הוועדה בפרק אחר בדוח זה - עסקת מקרקעין במתחם הבורסה ברמת גן - שלפיהם הוא לא דיווח למשרד הפנים כנדרש על תכנית שצפויה להשביח במידה ניכרת את הקרקע נשוא העסקה.

♦

מבוא

שטח השיפוט של עיריית רמת גן (להלן - העירייה) משתרע על כ-13,700 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). אוכלוסיית העיר מנתה בתחילת שנת 2009 כ-150,000 תושבים.

במרחב תכנון מקומי הכולל רשות מקומית אחת בלבד משמשת מועצת הרשות המקומית בתפקיד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). על פי החוק הוועדה המקומית מקימה ועדת משנה. בעירייה פועלת גם רשות רישוי מקומית, וחבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. בתקופה שבה עוסקת הביקורת כיהן מר צבי בר כראש העירייה (להלן - ראש העירייה), וכן כיו"ר הוועדה המקומית וכיו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה). בתפקיד מהנדס הוועדה כיהן האדריכל חיים כהן (להלן - מהנדס הוועדה).

בחודשים פברואר-דצמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. בדיקות השלמה נעשו בלשכת התכנון המחוזית תל אביב (להלן - לשכת התכנון המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון). משרד מבקר המדינה בחן את הליכי האישור של חמש תכניות שהיו בסמכות הוועדה המקומית: תכנית מתאר מקומית כוללת החלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי של רמת גן וארבע תכניות נקודתיות החלות על מגרשים שונים ברחבי העיר. עוד בחן משרד מבקר המדינה את הליכי אישור הבקשות להיתרים ואת ההיתרים שניתנו על פי תכניות אלה. להלן פירוט הממצאים:

תכניות המתאר

תכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה ואת השימוש במקרקעין שבמרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכנית מפורטת היא תכנית הנגזרת מתכנית המתאר המקומית וקובעת את פרטי הבנייה ואת אופן השימוש במתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. בתכנית זו נקבעים גובה הבניין, שטחו, צורתו, מספר הדירות והחדרים שבו, מספר מקומות החניה ועוד. חוק התכנון והבנייה מתיר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא הנוגע לתכנית מתאר מקומית, כל עוד לא נקבעו הוראות כאלה בתכנית מתאר מקומית.

בתזכיר משנת 2008 לתיקון חוק התכנון והבנייה שהפיץ משרד הפנים[6] הוצע להחיל על כל ועדה מקומית לתכנון ולבנייה את החובה להכין תכנית מתאר מקומית כוללת שתחול על תחום התכנון שלה. בדברי ההסבר לתזכיר הודגש כי היעדר תכנית כזאת פוגע בתכנון היישוב ובפיתוחו. מדיניות שעל פיה מקדמים עשרות תכניות מפורטות-נקודתיות במקום תכנית מתאר מקומית כוללת אינה מאפשרת לטפל כראוי בתשתית העירונית הכוללת ולהתמודד עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות. במקום להוביל תכנון כולל המכוון להשגת מטרות ארוכות טווח משמש התכנון המפורט הנקודתי על פי רוב אמצעי תגובה ליזמות תכנון פרטיות.

לעיר רמת גן תכנית מתאר כוללת מאושרת משנת 1979: רג/340 (להלן - תכנית רג/340)[7]. מתחילת שנות השמונים של המאה העשרים ועד מועד הביקורת קיבלו תוקף 28 תכניות מתאר

---

6 תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

7 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-27.12.79.

מקומיות ששינו את התכנית ותיקנו אותה: 12 מהתכניות הן בסמכות ועדה מחוזית, ו-16 תכניות הן בסמכות ועדה מקומית (להלן - תכנית רג/340 על תיקוניה). נוסף על כך קיבלו תוקף חמש תכניות מתאר שחלות רק על מתחם הבורסה (להלן - תכנית המתאר למתחם הבורסה).

ביוני 2006 התקבל תיקון מס׳ 76 לחוק התכנון והבנייה[8] (להלן - תיקון 76), ובמסגרתו הוסף סעיף 62א(ג)(1) המרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות לאשר תכניות בתחומיהן כל עוד הן עומדות בתנאים האלה: שר הפנים אישר שהוועדה מפעילה באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות החוק ושל התקנות שהותקנו על פיו; אושרה תכנית מתאר מקומית החלה על כל שטח מרחב התכנון או היישוב או על חלק ניכר ממנו ושטרם חלפו עשר שנים מיום אישורה. עוד הדגיש המחוקק בתיקון 76 את חשיבות תפקידם של מהנדס הוועדה המקומית ושל היועץ המשפטי כשומרי סף[9].

בינואר 2007 אישר שר הפנים דאז מר מאיר שטרית לאחר התייעצות עם מנהל מינהל התכנון, האדריכל שמאי אסיף, כי הוועדה המקומית רמת גן מקיימת מערכת תכנון ומערכת אכיפה כנדרש בסעיף 62א(ג)(1) לחוק. אישור השר ניתן לפרק זמן מוגבל של שנה. בינואר 2008 אישר שוב שר הפנים לאחר התייעצות נוספת עם מנהל מינהל התכנון כי הוועדה המקומית מקיימת מערכת תכנון ומערכת אכיפה כנדרש. הפעם ניתן אישור השר לפרק זמן של שנתיים. כעבור שנתיים, בסוף שנת 2009, לא חודש האישור.

כאמור, סמכותה של הוועדה המקומית לאשר תכניות על פי תיקון 76 מותנית גם באישור תכנית מתאר מקומית כוללת ומעודכנת. בשנת 2007 הוחל בהכנת תכנית כזו, אך בתחילת שנת 2008 הופסקה הכנתה בשלב שבו הועלה הצורך בהליך הדיווח לציבור ושיתופו בנושא. למשרד מבקר המדינה נמסר כי הסיבה להפסקת הכנת התכנית הייתה השיקול שלא לקיים את הליך שיתוף הציבור סמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות (נובמבר 2008). במועד סיום הביקורת בדצמבר 2009 טרם חודש הליך הכנת תכנית המתאר המעודכנת.

אישור תכניות בסמכות הוועדה המקומית

לפי תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שהתקבל בשנת 1995 (להלן - תיקון 43), הועברה לוועדות המקומיות הסמכות לאשר תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות בכמה נושאים הנכללים בסעיף 62א(א) לחוק. עד שהתקבל תיקון 43 הייתה סמכות זו שמורה לוועדות המחוזיות בלבד. מסמכויות הוועדה המקומית: שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים; אישור הגדלת מספר יחידות הדיור בלא הגדלת סך השטחים למטרות העיקריות[10]; אישור כל עניין שאפשר לבקשו כהקלה בכפוף להוראות החוק.

---

8 התיקון התקבל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת הכספים 2006), ס״ח 2055, 15.6.06, עמ׳ 306.

9 בתיקון 76 תוקן סעיף 61א(ג)(1) לחוק ונקבע כי לא תקבל הוועדה המקומית החלטה על הפקדת תכנית אלא אם כן הונחו לפניה חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה המקומית ושל היועץ המשפטי שלה, ולפיהן התכנית המוצעת היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית.

10 שימושים למטרות עיקריות כמשמעותם בתקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ״ב-1992 (להלן - תקנות חישוב שטחים). התקנה קובעת, בין היתר, כי שימושים למגורים, למסחר, לתעשייה ולמשרדים הם שימושים למטרות עיקריות.

יו"ר ועדת הפנים בכנסת דאז, בהציגו את תיקון 43 לחוק בקריאה שנייה ושלישית, הסביר: "הצביעו על כך שחלוקת העבודה בין מוסדות התכנון אינה נכונה. ועדות מחוזיות מקדישות זמן ניכר לדיונים על **תכניות נקודתיות** או הוצאת היתרים, והעומס המוטל עליהן, על הוועדות המחוזיות, לא מאפשר, למעשה, טיפול נאות ויעיל. הוחלט בוועדה להעביר את סמכויות התכנון **בתכניות הנקודתיות** לסמכותן הבלעדית של הוועדות המקומיות [ההדגשות אינן במקור]".

בית המשפט העליון[11] פירש את הוראות החוק באופן המרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות וקבע כי גם גובהו של בניין ומספר קומותיו יכולים להיכלל במסגרת ההגדרה "בינוי ועיצוב אדריכליים" שהוועדה המקומית מוסמכת לאשר שינויים בהם. עם זאת הדגיש בית המשפט כי "הסמכות שהופקדה בידי הוועדות המקומיות, סמכות היא לערוך שינויים בתכניות, וסמכות זו... סמכות משנית ומינורית בתחום התפרשותה. סמכות שמעיקרה לא נועדה להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתכנית שאישרה הוועדה המחוזית". עוד אמר בית המשפט:

> על דרך הכלל נוכל לומר שבחלוקת הטריטוריה התכנונית בין ועדה מחוזית לבין ועדה מקומית נפל בחלקה של הוועדה המקומית להחליט החלטות נקודתיות - להתאמת תכניות קיימות לצורכי התושבים במקום - בעוד אשר ועדה מחוזית יועדה להחליט בנושאים כלליים יותר, כגון בתכניות הקובעות את אופיו הכללי של המתחם או של היישוב שמדובר בהם או בעניינים שעשויה להיות להם השפעה על אזור נרחב מ"נקודה". ועדה מחוזית ניחנה - ולו בשל הרכבה - בראייה רחבה וכוללת, ועל-כן ראוי לה שתעסיק עצמה בנושאים כלליים. שלא כמותה, ועדה מקומית קרובה למקום ולאירוע, וראייתה ממילא חדה יותר בזיהוי צורכיהם של אנשים באתרים ספציפיים.

תכנית מתאר מקומית רג/מק/340/ג/11

תכנית מתאר מקומית רג/מק/340/ג/11 שינוי לתכנית מתאר רג/340 על תיקוניה תחילתה בפברואר 2001 (להלן - תכנית 340/ג/11)[12]. התכנית חלה על שטח מרחב התכנון המקומי של רמת גן - באזורים ב' וג', באזור מסחרי א' ובבניינים קיימים.

הוועדה המקומית החליטה על הפקדת התכנית בספטמבר 1999 ובמאי 2000. באוקטובר 2000 החליטה על אישור התכנית.

מטרותיה העיקריות של תכנית 340/ג/11 הן, בין היתר: (1) תוספת שתי קומות בבניינים באזורים ב' וג' (ברחובות שרוחב זכות הדרך[13] הוא 12 מ' לפחות), תוספת שאותה רשאית הוועדה המקומית לאשר בהליך של הקלה; (2) תוספת זכויות הבנייה שאותן רשאית הוועדה המקומית לתת כהקלה - 16% בנייה נוספים[14]; (3) מתן אפשרות לבניית חדרים על הגג או בתנאים מסוימים מתן אפשרות לבניית דירות על הגג.

---

11 בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון נ' שר הפנים**, פדאור.

12 דבר אישור התכנית פורסם בתוך י"פ **4957** מ-4.2.01.

13 רוחב זכות דרך פירושו: המרחק בין קווי הדרך, הנמדד במאונך לקו של אמצע הדרך. במקום שהדרך כוללת מדרכה נטועה יכלול הרוחב גם את המדרכה הנטועה.

14 אחוזי הבנייה הם היחס שבין השטח הכולל המותר לבנייה במגרש לבין שטח המגרש.

תוספת שתי קומות ו-16% בנייה

התכנית מתירה תוספת שתי קומות והגדלת אחוזי הבנייה ב-16% מכוח סעיף 62א(א)(9) לחוק התכנון והבנייה, הקובע כי תכנית שבסמכות ועדה מקומית יכולה לכלול כל עניין הניתן לבקשו כהקלה. וזו לשון הסעיף האמור: "כל ענין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151; אין בהוראות פסקה זו כדי לפגוע בסמכות הועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147, ואולם לא תאשר הועדה המקומית הקלה לפי סעיף 147, אלא בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתכנית שאושרה לפי פסקה זו; שר הפנים יקבע את דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי פסקה זו"[15].

משרד מבקר המדינה בדק אם תכנית 11/ג/340 והליך פרסומה נעשו כדין ואם הוועדה המקומית עשתה שימוש ראוי בסמכותה בכך שאישרה תכנית אשר חלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי של רמת גן והכוללת תוספת שתי קומות והגדלת אחוזי הבנייה ב-16%.

פרסום התכנית

סעיף 62 א(א)(9) לחוק התכנון והבנייה קובע כאמור כי "שר הפנים יקבע את דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי פסקה זו". שר הפנים קבע בתקנות התכנון והבניה (דרכי פרסום הפקדת תכנית לפי סעיף 62א(א)(9), התשנ"ז-1997 כך: "דרכי פרסום הפקדת תכנית לפי פסקה (9) בסעיף 62א(א) לחוק יהיו כדרכי פרסום של תכנית שבסמכות ועדה מקומית לפי פרק ג' סימן ו' לחוק ובנוסף תימסר הודעה על דבר ההפקדה למי שלדעת מהנדס הועדה המקומית ייפגע או עלול להיפגע מאישור התכנית".

בית המשפט העליון פסק כי עקרון השקיפות ועקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המנהלי הם מעקרונות היסוד של דיני התכנון: "דין התכנון והבניה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תוכניות"[16].

עקרון השקיפות נקבע, בין היתר, בהוראות סעיפים 89א ו-149(א) לחוק התכנון והבנייה שלפיהן יפורסמו כל הודעה על תכנית וכל בקשה להקלה. במקרים שנקבעו תימסר גם הודעה בנושא לבעלים של מגרשים גובלים ולמחזיקים בהם. עקרון שיתופו של הציבור בא לידי ביטוי בזכות להתנגד המוקנית למי שרואה את עצמו נפגע מהתכנית או מהבקשה להקלה. עוד פסק בית המשפט העליון כי הזכות להתנגד היא זכות יסוד: "זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות, ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה".

סעיפים 89 ו-89א לחוק התכנון והבנייה קובעים את אופן ההודעה על הפקדת תכנית ופרסומה. סעיף89א(א) קובע כי ההודעה שתפורסם תפרט את עיקרי הוראות התכנית המופקדת בהתאם לסעיף 92 ואת עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים ובין התכנית המופקדת.

---

15 סעיף 147 לחוק קובע: "הועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145". הקלה על פי הגדרתה בסעיף 1 לחוק היא: "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטיה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאין בה משום שימוש חורג". סעיף 151(א) לחוק קובע כי "לא תינתן הקלה אם יש בכך סטיה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין".

16 בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ו-3 אח' נ' שר הפנים ו-4 אח'**, תקדין.

נמצא כי בעיקרי הוראות התכנית, אשר פרסמה הוועדה המקומית באוקטובר 1999 וביוני 2000 במסגרת ההודעות על הפקדת התכנית, לא צוין שהתכנית כוללת תוספת בנייה בסך 16%, אף שמדובר במידע מהותי ביותר. יש לציין כי בהודעה בדבר אישור התכנית שפרסמה בדצמבר 2000 הוועדה המקומית צוין שאושרה תוספת הבנייה האמורה.

בעניינו של מקרה דומה קבע בית המשפט המחוזי כך[17]:

> פרסום תוכנית כדין הנו חיוני לצורך מתן אפשרות הוגנת למתנגדים הפוטנציאליים, שעלולים להיפגע מהתוכנית, לעיתים באופן משמעותי, ללמוד על קיומה של התוכנית, להבין את עיקריה, ולהתנגד לה. העדר פרסום כדין של תוכנית משול, לפיכך, לפגיעה בזכויותיו של אדם, מבלי ששמעו אותו תחילה, דבר העומד בניגוד לכללי הצדק הטבעי... זאת ועוד, על פי הוראות סעיף 92 לחוק התכנון והבנייה, על פרסום התוכנית לכלול את עיקרי התוכנית. מטרתה של הוראה זו, היא לאפשר למתנגד הסביר ללמוד מהם עיקרי התוכנית, על מנת שיוכל לשקול האם להתנגד לה.

בתשובת מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 נכתב: "הלקח הופק והאחראית על הפרסום הונחתה לכלול בנוסח הפרסום את כל מטרות התכנית כלשונן כפי שהן מועתקות מתקנון התכנית".

עוד העלתה הביקורת כי מהנדס הוועדה הסתפק בפרסום ההודעה ברשומות, בעיתונים ועל גבי לוחות מודעות בשבעה רחובות ראשיים. כיוון שהתכנית נוגעת לכל תושבי רמת גן, כדי לעמוד בהוראת סעיף 62א(א)(9) לחוק ובתקנות שהוצאו לפיו, לכאורה היה עליו למסור לכל התושבים הודעה בדבר הפקדת התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס הוועדה המקומית כי לפי התקנות יש למסור את ההודעה בדבר הפקדת התכנית בידי כל מי שייפגע או שעלול להיפגע מהפקדתה ואין להסתפק בפרסום התכניות על כמה לוחות המודעות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי יש טעם לפגם בכך שלא פרסמו כנדרש את ההודעה ולא מסרו אותה לכלל הנפגעים האפשריים. הדבר פגע בזכות יסוד של תושבי העיר להישמע ולהשמיע את טענותיהם בנושא. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי הם כשלו בקיום חובתם היסודית לפעול בשקיפות ובהגינות והביאו למצב שבו "זכות ההתנגדות פסה ונעלמה ואילו השקיפות הפכה עכירות"[18].

אישור תכנית על פי סעיף 62א(א)(9) לחוק החלה על מרחב התכנון כולו

תכנית 340/ג/11 אפשרה כאמור תוספת שתי קומות והגדלת אחוזי הבנייה ב-16% מכוח סעיף 62 א(א)(9) לחוק התכנון והבנייה, הקובע כי תכנית בסמכות ועדה מקומית יכולה לכלול כל נושא שניתן לבקשו כהקלה בכפוף להוראות סעיף 151 לחוק.

---

17 עת"ם (ים) 947/05 **יעל ארן ו-43 אח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח'**, תקדין.

18 ראו ה"ש 16.

כאמור, הקלה על פי הגדרתה בחוק היא: "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטיה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאין בה משום שימוש חורג". היתר בנייה ניתן על פי סעיף 145 לחוק לבניין, ולפיכך גם הקלה מתייחסת לבניין מסוים.

סעיף 151(א) לחוק התכנון והבנייה קובע כי "לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין". סטייה ניכרת מהוראות הבנייה הקבועות בתכנית הוגדרה, בין היתר, בנייה המשנה את אופייה של הסביבה הקרובה ותוספת קומות מעל מספר הקומות שמתירה התכנית, באופן שימנע מן הבניין להשתלב בסביבתו הקרובה[19].

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לשון החוק מתנה כאמור אישור תכנית בנושא שאפשר לבקשו כהקלה בכך שהתכנית לא תשנה את אופי הסביבה הקרובה. גם מכך אפשר ללמוד כי לוועדה המקומית שמורה הסמכות להמליץ על הפקדת תכנית ועל אישורה רק אם התכנית חלה על בניין מסוים או על כמה בניינים ברחוב מסוים ולא אם התכנית חלה על מרחב התכנון כולו.

שני העקרונות - עקרון השקיפות במסגרת המשפט הציבורי ועקרון שיתוף הציבור והיחיד בהכנת התכניות - באים לידי ביטוי בסעיף 149 לחוק, הקובע כי ההקלה תינתן רק לאחר פרסום הודעה המפרטת את מהות הבקשה בעיתון, לאחר הצגת ההודעה האמורה בחזית הקרקע או הבניין ולאחר מסירתה לבעלים ולמחזיקים הגובלים בקרקע או בבניין או למי שעלול להיפגע מאישור הבקשה.

המחוקק הקפיד לשמור על עקרונות אלה. לצורך כך קבע כאמור הסדר מיוחד בסעיף 62א(א)(9) לחוק ובתקנות התכנון והבניה (דרכי פרסום הפקדת תכנית לפי סעיף 62א (א)(9)), התשנ"ז-1997, מתוקף כך נדרש מהנדס הוועדה למסור הודעה בדבר הפקדת התכנית למי שייפגע מאישורה או למי שעלול להיפגע מכך.

תכנית בנושא שאפשר לבקשו כהקלה אשר חלה על מרחב התכנון כולו עלולה לסכל את מימושם של עקרונות אלה ולמנוע מן האזרח לממש את זכותו להתנגד לתוספת זכויות הבנייה, מפני שהתכנית אינה מגדירה באילו מגרשים בעתיד ימומשו הזכויות האמורות, בין היתר, על ידי הריסת בניין קיים והקמת בניין חדש במקומו. יש לציין כי ברוב המקרים שבהם מומשה תכנית 340/ג/11 לא היה באפשרות התושבים לדעת על אפשרות בנייה במגרש בשכנותם, מאחר שאין מדובר במגרשים ריקים אלא בהריסת בניין קיים ובהקמת בניין חדש במקומו.

במאי 2000 העירה יו"ר ועדת ערר[20] מחוז תל אביב דאז על קושי זה. במכתבה ליועצת המשפטית דאז של משרד הפנים בנושא תכנית 340/ג/11 כתבה: "הועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן העבירה לעיון ועדת הערר את נוסח התכנית שבנדון הנמצאת בהפקדה. מאחר ולדעתי התכנית לוקה בפגמים חמורים מצאתי לנכון להעביר לידיך את הערותיי לגביה... מתן סמכות לוועדה לאשר 2 קומות בהחלטה מיוחדת - נועדה לעקוף את הצורך בפרסום הקלה, ושוב מונעת ודאות הן מבעלי המגרשים והן משכנים שלא יוכלו להתנגד".

את כוונת המחוקק בתיקון 43 להסמיך את הוועדה המקומית לאשר תכנית נקודתית ולא תכנית כוללת החלה על כל מרחב התכנון מבהיר בית המשפט העליון בבג"ץ 5145/00[21]:

---

19 תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002.

20 ועדת ערר - בין היתר משמשת כערכאת ערר על תכניות בסמכות ועדה מקומית.

21 ראו לעיל הערה 11.

המוטיב המאפיין את התיקון לחוק בנושא זה [תיקון 43] הוא, על כן, נקודתיות והדרגתיות. הנקודתיות מתאפיינת בהעברה סלקטיבית וזהירה של סמכויות תכנון בעניינים נקודתיים, שאינם מהותיים, מגוף תכנוני אחד לגוף תכנוני אחר. מבחינה זו, נעשתה אבחנה בין סוגי עניינים, על-פי מידת השפעתם על עיצוב המרחב התכנוני. ההדרגתיות מאפיינת את התיקון מבחינת היותו צעד ראשון בשינוי מערך הסמכויות בין הגופים התכנוניים, שעל-פיו תיבחן התוצאה, ויישקל בעתיד, אם יש מקום להמשיך ולהעביר נושאים נוספים מהוועדה המחוזית לסמכותה של הוועדה המקומית.

ביוני 2006 התקבל כאמור תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה שהרחיב את סמכויות הוועדה המקומית לאשר תכניות מפורטות בכמה תנאים. אחד התנאים הנדרשים הוא קיום תכנית מתאר מקומית הכוללת, בין היתר, את הרכיבים האלה: הגדרת ייעודי הקרקע המותרים ושימושיה; קביעת שטחי הקרקע המיועדים לשטחים פתוחים לצורכי ציבור ולתשתיות; קביעת השטח הכולל המותר לבנייה בכל ייעוד או בכלל הייעודים; וקביעת הנחיות בעניין גובה הבניינים. בית המשפט העליון קבע בערעור עתירה מינהלי[22] כלהלן:

עיון בתיקון האמור לסעיף 62א לחוק מבהיר את הקו הנקוט בידי המחוקק: מצד אחד - הרחבת סמכויות הוועדה המקומית בעניינים נקודתיים, כדי להמשיך בתהליך של הורדת המעמסה הקשה הרובצת על שכם הוועדה המחוזית. מצד שני - זהירות מופלגת בברירת הנושאים המועברים לסמכותה של הוועדה המקומית... ותוך ערנות מיוחדת לצורך שלא לתת בידי הוועדה המקומית, נכון לעת זו, סמכויות נרחבות להעניק זכויות בניה שלא הוקנו על פי תכנית המתאר בת-התוקף שאושרה בידי הוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עשתה שימוש לא ראוי בסמכותה בעניין אישור התכנית החלה על מרחב התכנון כולו והכוללת זכויות שעניינן הקלה. שימוש זה עלול לפגוע בזכות יסוד של הציבור להתנגד ולהשמיע את טענותיו בנושא לפני אישור התכנית.

אישור התכנית על ידי שר הפנים

סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע:

(א) 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. (ב) 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.

אישור שר הפנים הוא אמצעי בקרה שמטרתו להבטיח שהתכניות יעלו בקנה אחד עם החוק, עם התקנות ועם התכניות החלות על המקרקעין ולכך שיובאו בחשבון השיקולים התכנוניים הראויים ובהם שמירת האינטרס הציבורי.

---

22 עע"מ 2528/02 **ועדת ערר מחוזית: מחוז המרכז נגד פז חברת נפט בע"מ ואח'**, תקדין.

השר אָצַל למנהל מינהל התכנון את הסמכות לבדוק על פי סעיף 109 לחוק, אם התכנית טעונת אישורו. בנובמבר 1999 הודיעה מנהלת מינהל התכנון דאז לוועדה המקומית כי התכנית נקבעה כטעונת אישור שר הפנים אך לא קיבלה את אישורו. ביוני 2000 מסרה הוועדה המקומית הודעה חוזרת על הפקדת התכנית אחרי שעשתה בה כמה שינויים.

במאי 2000 כתבה יו"ר ועדת ערר מחוז תל אביב דאז ליועצת המשפטית דאז של משרד הפנים בנושא תכנית 11/ג/340 והעירה בעניין "פגמים חמורים בתכנית" ובהם הפגיעה בזכות ההתנגדות. כמו כן התייחסה להגדלת מספר יחידות הדיור בלי להתחשב בהימצאות תשתיות מתאימות. בסיכום המכתב ציינה: "מאחר ולא הוגשו לתכנית התנגדויות יש, לדעתי, חשיבות גדולה להתערבותו של משרד הפנים באופן שימנע את אישור התכנית במתכונתה הנוכחית ויש לדרוש מהוועדה המקומית לתקן את התכנית ולהפקידה מחדש"[23].

כעבור שמונה ימים ענתה עובדת באגף לתכניות מתאר מקומיות במינהל התכנון ליו"ר ועדת ערר: "מכתבך שבנידון הועבר לטיפולי. הערותייך נלקחו לתשומת לבנו התכנית תוקנה ברובה בהתאם להערותייך".

נמצא כי ביולי 2000, אחרי שהתכנית תוקנה והופקדה שנית, המליץ מינהל התכנון לשר הפנים לקבוע כי התכנית אינה טעונת אישורו. המלצת מינהל התכנון לא התייחסה לעובדה שהתכנית לא תוקנה בהתאם להערה האמורה של יו"ר ועדת הערר בנושא הפגיעה בזכות ההתנגדות. בתכנית שאושרה נקבע, בין היתר, כי תותר תוספת שתי קומות, כי יוגדל ב-16% שטח הבנייה המותר בכל מרחב התכנון של הוועדה וכי תותר תוספת של דירות גג. תוספות אלו אושרו אף שהייתה בכך פגיעה מהותית בזכות הציבור להתנגד לתכנית, מפני שלא צוין על אילו בניינים תחול התכנית.

בעקבות פרסום התכנית המתוקנת ביוני 2000 הגישו כמה תושבים את התנגדותם למתן תוקף לתכנית. הם התנגדו בעיקר לתוספת שתי הקומות בטענה שבנייה לגובה ברחובות שבהם הם מתגוררים תפגע באיכות חייהם.

באוקטובר 2000 דנה הוועדה המקומית בהתנגדויות התושבים לתכנית והחליטה לקבל את חלקן ולקבוע כי הסעיף המאשר בניית שתי קומות נוספות לא יחול על אזורי מגורים ב' וג' ברחובות שבהם רוחב זכות הדרך קטן מ-12 מ'[24]. נוסף על כך החליטה הוועדה לתת תוקף לתכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי השיקולים התכנוניים לעניין תוספת שתי קומות והגדלת שטחי הבנייה ב-16% צריכים להתקבל בנפרד לגבי כל בניין ובניין, וכי גם הבדיקה, שנועדה לוודא שתוספות אלה אינן בגדר סטייה ניכרת בשל השפעתן על אופייה של הסביבה, צריכה להתבצע בנפרד לגבי כל בניין ובניין.

בתשובתו ממאי 2010 כתב מהנדס הוועדה: "בימים אלה שוקדת הוועדה המקומית על עריכת תכנית רג/23 אשר תחליף את ג/11 בסמכות הוועדה המחוזית ומטרתה תוספת קומות והגדלת זכויות".



23 לאחר פרסום ההפקדה באוקטובר 1999 לא הוגשו התנגדויות.

24 אי לכך ברחובות אלו ניתן על פי תכנית 340 /ג/11 להוסיף רק 11% בנייה במקום 16%, מכיוון שהוספת 2.5% בנייה לקומה כרוכה בהוספת קומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולמינהל התכנון כי הליקויים בדבר הפרסום החסר והחריגה מתחום סמכותה של הוועדה המקומית בהחלת התכנית על כל מרחב התכנון מלמדים על ליקויים מהותיים, ומן הראוי שמינהל התכנון והוועדה המחוזית יבחנו מחדש את הסעיפים בתכנית 340/ג/11.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי מאחר שתפקיד מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות הוא לבדוק תכניות, הם נדרשים להקפיד על בדיקת ההיבטים הציבוריים והתכנוניים של כל תכנית, ובכלל זה לבדוק אם אין בהליכי הכנת התכנית משום פגיעה בזכות יסוד של הציבור להשמיע את התנגדותו בנושא.

היתרי בנייה שניתנו בהתאם לתכנית 340/ג/11

הביקורת העלתה כי בשנים 2006-2009 נתנו הוועדה המקומית ורשות הרישוי 18 היתרי בנייה שבמסגרתם ניתן אישור להגדלת אחוזי הבנייה ב-16% ולהוספת שתי קומות לבניינים ברחובות שרוחב זכות הדרך שלהם גדול מ-12 מ׳. עוד נמצא כי הוועדה המקומית נתנה 13 היתרי בנייה שכללו תוספת 11% בנייה ברחובות שבהם רוחב זכות הדרך קטן מ-12 מ׳ (כאמור על פי תכנית 340/ג/11 ברחובות אלה מותר להגדיל את שיעור הבנייה ב-11% בלבד). כל 31 ההיתרים ניתנו אגב פגיעה אפשרית בזכות ההתנגדות של מי שעלול להיפגע מהתכנית. להלן פירוט הממצאים שעלו בבדיקת היתרי הבנייה האמורים:

אישור הקלות בבניינים השוכנים ברחובות שבהם רוחב זכות הדרך קטן מ-12 מ׳

חוק התכנון והבנייה קובע כי מתפקיד הוועדה המקומית להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה על פיו. החוק קבע כי אין לבנות בניין בלי היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית ובהתאם לתנאיו. היתר הבנייה חייב להתאים לתכניות החלות על האזור.

סעיף 147 לחוק התכנון והבנייה קובע כאמור כי הוועדה המקומית רשאית לתת למבקש ההיתר הקלה לפי סעיף 145 לחוק.

סעיף 151(א) לחוק התכנון והבנייה קובע כאמור כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. סעיף 151(ב) לחוק קובע: ״תוספת לשטח הכולל המותר לבניה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה לאחר כ״ט בתמוז התשמ״ט (1 באוגוסט 1989), היא סטיה ניכרת״.

1. תכנית רג/340/ג/15 ״מחסנים דירתיים״ (להלן - תכנית המחסנים)[25] מאפשרת לבנות מחסן בשטח מרבי של 6 מ״ר נטו לכל דירה, נוסף על שטחה העיקרי המותר לבנייה, והיא חלה על כל מרחב התכנון של רמת גן ברוב אזורי המגורים. מכאן שהוועדה המקומית אינה מוסמכת לאשר הקלה הכוללת תוספת שטח לאחר מועד הפקדת תכנית המחסנים בפברואר 2005.

---

25 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-16.2.06.

הביקורת העלתה כי בשנים 2006-2009 נתנה הוועדה המקומית 13 היתרי בנייה לבניינים הכוללים מתן הקלות של 5% או 2.5% בשטח הבנייה של הבניינים, ברחובות שבהם רוחב זכות הדרך קטן מ-12 מ'.

נמצא כי ההיתרים הכוללים את ההקלות האמורות ניתנו לאחר הפקדת תכנית המחסנים אף על פי שתוספת שטחים אלה נחשבת סטייה ניכרת מתכנית לפי סעיף 151(ב) לחוק.

2. תקנה 15 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), קובעת כי משהוגשה בקשה להיתר לוועדה המקומית, על מהנדס הוועדה המקומית לאשר בכתב כי היא תואמת את הוראות התקנות והתכניות החלות על המקרקעין. אם הבקשה אינה תואמת את ההוראות האמורות, נדרש המהנדס לפרט את מהותה ואת מידת הסטייה ולחוות את דעתו בכתב לרבות הגדרת הבקשה סטייה ניכרת לפי סעיף 151(א) לחוק.

נמצא כי מהנדס הוועדה לא מילא את חובתו ולא התריע שתוספת שטחי בנייה של 5% או 2.5% בבקשות ל-13 ההיתרים האמורים היא סטייה ניכרת שאי-אפשר לאשרה.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס הוועדה המקומית כי בהיותו הגורם המקצועי המנחה את הוועדה המקומית מוטלת עליו החובה לבדוק את הבקשות להיתר שהוא מעביר לוועדה, לוודא שהן תואמות את התכניות החלות בעניינן ולאשר זאת בכתב. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי מתן היתרים שלא כדין פוגע באמון הציבור בוועדה המקומית.

היתרי בנייה לדירות גג שניתנו על פי תכנית רג/340 על תיקוניה

תכנית המתאר רג/340 על תיקוניה מאפשרת לתת היתר לבניית חדרי יציאה לגג מתוך הדירות בקומה העליונה. משנת 2001 היא מאפשרת במקרים מסוימים להמיר חדרי יציאה לגג בדירות גג. להלן יפורטו ההוראות בנושא:

1. תכנית רג/340/ג/1 "חדרי יציאה לגג" (להלן - תכנית חדרי יציאה לגג)[26] מגדילה את השטח המרבי המותר לבנייה לחדר יציאה לגג לכל אחת מהדירות בקומה העליונה מ-12 מ"ר ל-23 מ"ר.

2. תכנית 340/ג/11[27] מאפשרת להקים דירות גג במקום חדרי יציאה לגג[28], אולם התכנית גם קובעת כמה הגבלות בנוגע לדירות הגג: "שטח הדירה על הגג לא יקטן מ-75 מ"ר שטחים עיקריים[29]. השטח המבונה על הגג לא יעלה על 75% משטח הגג".

3. תכנית רג/340/ג/21[30] מתירה בניית חדרי יציאה לגג בשטח עיקרי כולל של עד 40 מ"ר לחדר (במקום 23 מ"ר שהיו מותרים על פי התכנית הראשית) או 50% משטחה העיקרי של הדירה

---

26 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-29.3.85.

27 התכנית פורסמה למתן תוקף כאמור בשנת 2001.

28 האפשרות שקבלן יקים דירת גג וימכור אותה שלא לבעל הזכות בדירה בקומה העליונה בבניין חדש המוקם מוטלת בספק מאחר שסעיף 7.7ח לתכנית רג/340/ג/1, הקובע: "בנית חדרי יציאה לגג תותר על הגג של הדירות העליונות בשטח הגג הצמוד לאותה דירה בתנאי שלמבקש זכות בלעדית לשמוש בשטח הגג שמעל דירתו כרשום בספרי האחוזה...", לא בוטל.

29 כולל 6 מ"ר להקמת מחסן דירתי.

30 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-12.1.06.

העליונה[31], לפי הקטן ביניהם[32]. עוד קבעה התכנית כי חריגה מהוראה זו היא בבחינת סטייה ניכרת מן התכנית.

4. תכנית רג/מק/340/ג/21/א[33] קובעת כי הוועדה המקומית לא תורשה לאשר ניוד שטחי בנייה עיקריים להרחבת חדרי היציאה לגג[34].

מהוראות אלה בתכניות עולה כי מותר לאשר דירת גג רק במקרים שבהם מספר הדירות בקומה העליונה והשטחים העיקריים שלהם מאפשרים הקמת דירה ששטחה העיקרי לא יקטן מ-75 מ"ר. במקרים אחרים אין הוועדה המקומית מוסמכת לאשר דירת גג אלא רק חדרי יציאה לגג. השטח העיקרי המרבי של חדר יציאה לגג או של דירת הגג הוא 40 מ"ר או 50% משטח הדירה בקומה העליונה, הקטן מביניהם, כפול מספר הדירות בקומה העליונה.

הביקורת בדקה 19 היתרים לבניית דירות גג באזורי מגורים ב' וג' שאותם נתנו לאחר מרס 2006 ועדת המשנה ורשות הרישוי. הביקורת מצאה כי בכל ההיתרים שטחי דירות הגג שאושרו גדולים מן השטחים המותרים. להלן פירוט הממצאים:

(א) נמצא כי במסגרת שמונה היתרים שניתנו חושב שטח דירות הגג על בסיס שטח הדירות בקומה העליונה לרבות שטח הממ"ד, אף על פי שהממ"ד נחשב כאמור שטח שירות ולא שטח עיקרי. כך התירו ההיתרים שלא כדין תוספת שטח לדירות הגג ששיעורו 7-12 מ"ר, אף שיש בכך סטייה ניכרת מתכנית.

(ב) נמצא כי בשני היתרים שניתנו חושב שטח דירת הגג לפי 40 מ"ר ולא לפי החלופה של 50% משטח הדירה העליונה, בהיותה החלופה ששטחה הקטן ביותר, שלא לפי הוראות תכנית רג/340/ג/21. תוספת שטח של 6 מ"ר ושל 10 מ"ר בשני ההיתרים היא סטייה ניכרת מתכנית.

(ג) עוד נמצא כי ב-14 היתרים אושר ניוד זכויות של שטחים, ששטחם 2-61 מ"ר, לקומת הגג מן הקומות התחתונות. יש בכך סטייה מהוראת תכנית רג/מק/340/21/א האוסרת במפורש ניוד זכויות לקומת הגג.

בעקבות הכללת שטחים שלא הותרו על פי התכניות החלות על המקום בשטח הבנייה של דירות הגג, ב-14 היתרים מתוך 19 ההיתרים שנבדקו ניתן אישור לבניית דירות גג, אף שמותר היה לאשר במקרים אלה בנייתם של חדרי יציאה לגג בלבד.

עוד נמצא כי בעקבות הוספת השטחים שלא כדין כאמור בשמונה בניינים, השטח המבונה על הגג גדול מ-75% משטח הגג בכל אחד מבניינים אלה, שלא לפי הוראות תכנית 340/ג/11.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי יש לראות בחומרה את הוצאתם של 19 היתרים לדירות גג שלא כדין, ובחלק מהמקרים אף בסטייה ניכרת מן התכניות.

---

31 כולל מחסן דירתי של 6 מ"ר אולם ללא ממ"ד שאינו שטח עיקרי.

32 בהמשך סעיף 11.1.1 של תכנית רג/340/ג/21 נקבע: "למרות האמור לעיל, תותר בניית חדרי יציאה לגג בשטח של עד 23 מ"ר (כקבוע בתכנית הראשית) לכל דירה עליונה אף אם שטח זה עולה על 50% משטחה העיקרי של הדירה כאמור לעיל". יש לציין כי הוראה זו באה להיטיב עם מבקשי היתרים המתכננים דירות קטנות, למשל דירות של 40 מ"ר, בקומה העליונה.

33 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-30.7.06.

34 האפשרות לנייד זכויות נקבעה בתכנית רג/מק/340/ג/11/1, שפורסמה למתן תוקף ב-31.5.05.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי מן הראוי שיסב את תשומת לבו לבניית חדרים ודירות גג ויבחן את ההיתרים הניתנים להם.

בתשובת מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 נאמר: "חישובי השטחים - הערות הביקורת ייושמו בקפדנות".

נסיגה מהמעקה בדירות הגג

תכנית חדרי היציאה לגג שהגדילה את השטח המרבי לחדר יציאה לגג מ-12 מ"ר ל-23 מ"ר קובעת כך: "מרחק הנסיגה מהמעקה בכל חלק ממבנה היציאה לגג לא יפחת מ-1.2 מ' למעט אותם מקרים שלדעת מהנדס העיר קיימת הצדקה ארכיטקטונית למרחק אחר".

בתכנית 11/ג/340, המאפשרת הקמת דירות גג, נקבע כי יוגדל מרחק הנסיגה מהמעקה כלהלן: "הבנייה על הגגות תהיה בנסיגה של 2.0 - בחזית הבנין, ובחזית הצדדית והאחורית - 1.5 מ' או על פי שיקול מהנדס העיר ועפ"י רג/340/ג/1". יש להדגיש כי על פי לשון הסעיף אם יחליט מהנדס הוועדה (מהנדס העיר) לקבוע מרחק נסיגה הקטן מהמרחק שנקבע בתכניות, עליו להצדיק זאת מן הבחינה הארכיטקטונית.

נמצא כי ב-18 דירות גג הותרה בניית דירות הגג בקווי הבניין ללא נסיגה של הבנייה בחזית האחורית ובחזיתות לצדדים. עקב כך הותר למבקשים להקים מרפסות גג גדולות למדי, במקום מעבר של 1.5-2.0 מ' סביב לדירות הגג. כמו כן לא נמצאה חוות דעת של מהנדס העיר בעניין ההצדקה הארכיטקטונית לביטול הנסיגה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי פעלו שלא לפי דרישת תכנית רג/340/ג/1 בכך שהפכו לכלל את ביטול הנסיגה מן המעקה בדירות גג, אף שהדבר אמור היה להתבצע רק במקרים חריגים: הנסיגה בוטלה ב-18 מ-19 הבניינים שנבדקו. כיוון שמדובר בנושא שאינו נקודתי, דרוש שהנושא יידון במסגרת הכנת תכנית מתאר מקומית הנמצאת בסמכות הוועדה המחוזית.

בתשובת מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 נאמר כי במסגרת תכנית רג/340/ג/23, שהיא תכנית מתאר מקומית בסמכות ועדה מחוזית הנמצאת בימים אלו בשלבי עריכה והמיועדת להחליף את תכנית רג/340/ג/11, הוא ממליץ לבטל את מגבלת הנסיגה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה כי כל עוד שהוועדה המחוזית לא אישרה את תכנית רג/340/ג/23 עליו להשתמש בסמכות לבטל את הנסיגה רק במקרים יוצאים מן הכלל ולנמק מדוע החליט לעשות כן.

תכניות לארבעה בניינים והיתרי הבנייה שניתנו להם

הקמת מלון במתחם הבורסה

בחלקה ששטחה 715 מ״ר נטו[35], ברחוב אהליאב 5 בצפון מתחם הבורסה (להלן - המגרש), נבנה בשנות השבעים של המאה העשרים בניין ובו חמש קומות בשטח כולל של 1,762 מ״ר. בבניין שכנו משרדים (להלן - הבניין הקיים).

תכנית המתאר למתחם הבורסה החלה על המגרש מייעדת אותו לתעשייה מיוחדת (המתירה בתנאים מסוימים שימוש למשרדים) ומתירה הקמת בניין של חמש קומות ו-200% בנייה.

בינואר 2007 הגישה חברה א׳ (להלן - המבקשת) לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה לתוספת חמש קומות לבניין הקיים, להקלות ולשימוש חורג בבניין, באופן שייעודו יוסב מתעשייה למלונאות. ביוני 2007 אישרה ועדת המשנה את הבקשה למתן היתר לתוספת הבנייה, להקלות ולשימוש חורג למשך עשר שנים. ביולי 2008 נתנה הוועדה למבקשת את היתר הבנייה. במועד הביקורת החלה המבקשת בביצוע עבודות בנייה על פי ההיתר שניתן לה.

במאי 2007 הגישה המבקשת תכנית מפורטת נקודתית בסמכות הוועדה המקומית לתוספת חמש קומות לבניין הקיים הכולל חמש קומות. ביוני 2008 קיבלה התכנית תוקף. התכנית ידועה בשם תכנית רג/מק/1422 (להלן - תכנית מק/1422).

מטרת תכנית מק/1422 היא ״שינוי בבינוי, ע״י שינוי מספר הקומות המותר ע״פ תב״ע״. עיקרי הוראותיה הם ״קביעת הוראות והנחיות בניה ע״י תוספת 5 קומות לבניין קיים בן 5 קומות, לפי סעיף 62א(א)(5) לחוק״.

תכנית מק/1422 מציינת כי זכויות הבנייה הן: 2,438 מ״ר שטח עיקרי ו-1,600 מ״ר שטחי שירות עיליים, סך הכול 4,038 מ״ר.

בפברואר 2009 הגישה המבקשת בקשה נוספת להיתר שינויים בהתאם לתכנית מק/1422, שאושרה כאמור כחצי שנה קודם לכן. הבקשה היא להקמת בניין של 11 קומות וקומת מרתף. באוגוסט 2009 דנה רשות הרישוי[36] בבקשה ואישרה אותה.

הביקורת העלתה כי תכנית מק/1422, היתר הבנייה ואישור הבקשה להיתר שינויים אושרו וניתנו על ידי ועדת המשנה ורשות הרישוי שלא בהתאם לחוק, לתקנות ולתכניות החלות על המגרש. להלן פירוט הממצאים:

---

35 גודל החלקה ברוטו הוא 870 מ״ר. על פי תכנית רג/340 שטח של 155 מ״ר מיועד להפקעה לצורך דרך.

36 כאמור, יו״ר הוועדה המקומית או יו״ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית. על פי החוק הסמכות לאשר הקלות ושימושים חורגים מוקנת לוועדת המשנה ולא לרשות הרישוי.

תכנית מק/1422

ייעוד המגרש: סעיף 62א לחוק התכנון והבנייה, שהעביר כאמור לוועדות המקומיות את הסמכות לאשר תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות בכמה נושאים, אינו מסמיך ועדות אלה לאשר תכניות המשנות את ייעודי המקרקעין.

תכנית המתאר למתחם הבורסה קובעת כי השימוש המותר הוא לצורך תעשייה מיוחדת.

נמצא כי בטבלת השטחים בתשריט תכנית מק/1422 צוין כי ייעוד השטחים על פי תכנית המתאר למתחם הבורסה הוא לתעשייה ולמלונאות וכי גם ייעוד השטחים המוצע בתכנית זו הוא לתעשייה ולמלונאות, זאת בניגוד לתכנית התקפה החלה הקובעת כי ייעודו של השטח הוא כאמור לתעשייה מיוחדת.

בתשובת מהנדס הוועדה ממאי 2010 למשרד מבקר המדינה נאמר כי "הציון [בתשריט התכנית] כאילו האזור הוא גם אזור מלונאות, היא טעות".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה למהנדס הוועדה כי על ועדת המשנה לקבל החלטה, שלפיה יתוקן האמור בטבלת השטחים כך שלא יצוין בה כי האזור מיועד למלונאות.

משרד מבקר המדינה מעיר ללשכת התכנון המחוזית כי עליה לוודא שהתכנית אכן תוקנה.

באוגוסט 2010 הגישה המבקשת לוועדה המקומית תכנית מפורטת נקודית בסמכות ועדה מחוזית שבה, בין היתר, הוסף לייעוד המגרש גם מלונאות.

זכויות הבנייה והוראותיה: טבלת "זכויות והוראות הבנייה"[37] בתכנית מק/1422 קובעת כי השטחים המותרים לבנייה על פי תכנית המתאר למתחם הבורסה הם: השטח העיקרי - 2,438 מ"ר ושטח השירות - 1,600 מ"ר. בתכנית צוין: "זכויות הבניה לשטח העיקרי חושבו לפי תב"ע תקפה: 200% - 1,740 מ"ר, תוספת בגין מעלית: 5% - 43.50 מ"ר, בגין שיפור הדיור: 6% - 52.50 מ"ר, בגין תוספת שתי קומות: 5% - 43.50 מ"ר, תוספת קומה בגין שיפוץ - 279.08 מ"ר, תוספת קומה בגין תמ"א 38 - 279.08 מ"ר".

נמצא כי חלק מהשטחים העיקריים ומשטחי השירות כמפורט בתכנית הם בניגוד לחוק, לתקנות ולהתכניות התקפות. להלן פירוט הממצאים:

הגדלת שטח הבניין ב-44 מ"ר שהם 5% בנייה לבניית מעלית: תקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטייה ניכרת מתכנית), קובעת כי מותר להגדיל את שטח הבניין בתנאים האלה: "אם מספר הקומות בבנין או גובה הבנין מחייב התקנת מעלית ולא קיימת מעלית בבנין במועד הגשת הבקשה להקלה ובתכנית החלה לא קיימות זכויות בניה להקמת מעלית ובלבד שלא תותר תוספת של יותר מ-5%".

---

37 הטבלה היא חלק מתקנות התכנית. בחלק אחד של הטבלה מפורטות זכויות הבנייה על פי התכניות התקפות, ובחלק האחר מפורטות זכויות הבנייה על פי התכנית המוצעת.

בנוגע לעתירה מנהלית שהגישה גילעם - חברה לבניין ופיתוח בע"מ[38] - קבע בית המשפט כי ההסדר שהיה נהוג במשך שנים ולפיו ניתנה הקלה בשיעור של 5% גם אם בתכנית החלה כבר נקבעו זכויות להקמת מעלית בבניינים הוא "הסדר שהופעל משך שנים על יסוד פרשנות שגויה של הדין... משפורש הדין כפי שפורש, ברור שהפירוש האחר, שאפשר הקניית אחוזי בנייה שלא כדין, הינו שגוי ודינו ביטול". עוד קבע בית המשפט: "ההקלה הנ"ל נועדה כאמור לאפשר הקמת מעליות, ולא להגדיל את שטחי הבנייה ללא קשר אליה. המגבלה של 5% היא הסף העליון של שטח אותו ניתן להוסיף, לצורך הקמת המעלית, אם השטח אינו קשור להקמת המעלית, אין מקום לתת את ההקלה". בית משפט קבע שביטול הנוהג השגוי של מתן הקלה בשיעור של 5% בנייה ייכנס לתוקף ב-9.6.06.

בית המשפט קבע כי במקרה שהובא לפניו: "כאשר קוראים את תקנה 9(א) בנוסחה העדכני, ברור שסייגים האלה אינם יכולים לחול על עניינו, שכן בתכנית חפ/229 קיימות זכויות בנייה להקמת מעלית ועל פיהן הוצאו חדר המכונות למעלית ... ופיר המעלית ... מחישוב שטח הבניה".

נמצא כי התנאים שבגינם מותר להגדיל את שטח הבניין על פי תקנה 9(א) - האחד, שלא קיימות זכויות בנייה להקמת מעלית, והאחר, שאין מעלית בבניין - אינם מתקיימים גם בענייננו ועל כן תוספת 5% בנייה בגין בניית מעלית אינה מותרת: א. שטחי פיר המעליות וחדר המכונות בהיתר לא נכללו בחישוב השטחים המותרים לבנייה[39] ב. בבניין הקיים פעלו שתי מעליות - מעלית נוסעים וכן מעלית לשינוע מטענים קטנים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המשנה ולמהנדס הוועדה כי תוספת 44 מ"ר, לשטחי הבנייה המותרים נעשתה שלא כדין.

תוספת קומה בגין שיפוץ - 279 מ"ר: תוספת שטח של 279 מ"ר אושרה בהתאם לתכנית המתאר למתחם הבורסה המאפשרת תוספת קומה לשיפוץ רק בהתקיים שלושת התנאים האלה: "במגרשים בהם קיימים בנינים בני 4 קומות בהתאם להיתר, אשר נוצלו בהם כל אחוזי הבניה, אשר לדעת הועדה המקומית יש לשפצם ואשר לא חלה עליהם תכנית בנין ערים מפורטת מיוחדת, ניתן יהיה להוסיף קומה נוספת".

נמצא כי הבניין אינו עומד בדרישות של שניים מתנאי התכנית ועל כן אי-אפשר לאשר תוספת קומה לבניין הקיים: (1) מדובר בבניין של חמש קומות מעל קומת מרתף ולא בארבע קומות כנדרש; (2) הוועדה לא הביעה את דעתה כי יש לשפץ את הבניין. השמאי המכריע[40] כתב בחוות דעתו: "יצוין כי בעת ביקור בנכס שנערך בשנת 2005 נמצא כי הבניין במצב פיזי טוב ברמת גמר התואמת משרדים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המשנה ולמהנדס הוועדה כי תוספת קומה ושטח של 279 מ"ר במסגרת תכנית מק/1422 נכללה שלא כדין בזכויות הבנייה.

---

38 עת"מ 3116/06 (חיפה) **גילעם חברה לבניין ופיתוח בע"מ ואח' נ' ועדת ערר מחוזית מחוז חיפה ואח'**, תקדין.

39 ראו תקנה 4(ג) לתקנות חישוב שטחים הקובעת כי "שטחו של פתח ברצפה העולה על 0.50 מטרים רבועים לא יבוא במנין השטח המותר לבניה".

40 במקרה של מחלוקת על גובה החיוב בעניין היטל השבחה בין שמאי מקרקעין מטעם הוועדה המקומית לבין שמאי מטעם בעל המקרקעין קובע החוק כי יש לפנות לשמאי נוסף - שמאי מכריע שידון בנושא.

שטחי שירות: נושא שטחי השירות הוסדר בשנת 1992 בתקנות חישוב שטחים. בסעיף המעבר (סעיף 13) בתקנות חישוב שטחים נקבע בין היתר: "(ג) הוקם בנין לפני תחילתן של תקנות אלה, אין באמור בתקנת משנה (ב) כדי להוסיף על השטחים המותרים לבניה לפי תקנות אלה".

גם בהחלטת ועדת המשנה ממאי 2008 בעניין הגדרת שטחי שירות בתכנית רג/340 נקבעה הוראה דומה: "הנחיות אלו לא חלות על מבנים קיימים, ולא ניתן יהיה להוסיף שטחים לבניין קיים על בסיסן".

נמצא כי כ-450 מ"ר מ-1,600 מ"ר שהותר להקצות לשטחי השירות לפי התכנית הם שטחים עיקריים; 450 מ"ר[41] של שטחי שירות נמצאים בחמש הקומות הקיימות בבניין, זאת בניגוד לתקנות חישוב שטחים ותכנית רג/340 שאינן מתירות תוספת שטחי שירות לבניין קיים. הבדיקה העלתה כי כ-450 מ"ר בחמש הקומות הקיימות חושבו כשטח שירות אף על פי שהיו השטח העיקרי לפי היתר הבנייה הקיים. עוד הועלה כי השטחים העיקריים שהוסבו לשטחי שירות שימשו להגדלת השטחים העיקריים בכל אחת מארבע הקומות הקיימות ב-80 מ"ר בממוצע וכן שימשו כשטחים עיקריים בקומות שהוספו בתכנית.

נמצא כי ועדת המשנה כללה שלא כדין בזכויות הבנייה של תכנית מק/1422 ובהוראותיה שטח בנייה עיקרי של כ-450 מ"ר כשטח שירות.

בסעיף 61א(ג)(1) לחוק התכנון והבנייה שתוקן במסגרת תיקון 76 נקבע כאמור כי ועדה מקומית רשאית להחליט על הפקדתה ועל אישורה של תכנית ובלבד "שלא תקבל הועדה המקומית החלטה על הפקדת תכנית, אלא אם כן הונחו לפניה חוות דעת בכתב של מהנדס הועדה המקומית ושל היועץ המשפטי שלה, ולפיהן התכנית המוצעת היא תכנית בסמכות הועדה המקומית".

נמצא כי מהנדס הוועדה והיועץ המשפטי של הוועדה לא הגישו לוועדה חוות דעת כאמור בהוראת סעיף 61א(ג)(1) לחוק, ויתרה מזו: מהנדס הוועדה אף המליץ להפקיד את התכנית. עוד נמצא כי באפריל 2008 נשלחה חוות דעת של היועץ המשפטי ושל מהנדס הוועדה ללשכת התכנון המחוזית ולפיה הסמכות להפקדת תכנית מק/1422 נמצאת בידי הוועדה המקומית.



משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה כי הכללת כ-770 מ"ר[42] בזכויות ובהוראות הבנייה של התכנית נעשתה שלא כדין. בדברי ההסבר לתכנית נכתב כי אישור תוספת חמש הקומות נועד לניצול כל זכויות הבנייה; היות שזכויות הבנייה של כ-770 מ"ר שעליהן מבוססת חלק מתוספת חמש הקומות ניתנו שלא כדין, נשמט היסוד לאישור התכנית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למהנדס הוועדה וליועץ המשפטי כי הם כשלו בתפקידם מאחר שלא בדקו את הוראות התכנית החלה על המגרש - תכנית המתאר למתחם הבורסה - ואפשרו לכלול בתכנית מק/1422 שטחי בנייה שאינם מותרים לפיה; יתרה מזו, באופן זה הם יצרו מצג מטעה שאינו מאפשר לציבור הרחב להתנגד להוספת השטחים.

---

41 לא הובאו בחשבון 133 מ"ר של המרחבים המוגנים הקומתיים ו-50 מ"ר של מבואות עשן בחמש הקומות הקיימות.

42 44 מ"ר לבניית מעלית, 279 מ"ר בגין שיפוץ ו-450 מ"ר שטחי שירות.

בדיקת התכנית על ידי לשכת התכנון המחוזית

סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע כאמור כי משהחליט מוסד תכנון כלשהו להפקיד תכנית הוא יעביר את התכנית לעיון שר הפנים מיד אחרי שהתקבלה החלטתו. השר רשאי להורות בתוך 60 ימים מן היום שהועברה אליו התכנית כי התכנית טעונת אישור שלו. אם החליט כך השר, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישורו בלבד.

שר הפנים אָצַל ללשכות התכנון המחוזיות את הסמכות לבדוק תכניות מתאר ותכניות מפורטות שהן בסמכות הוועדה המקומית ולהמליץ בפני יושבי ראש הוועדות המחוזיות אם הן טעונות אישור שלו[43].

אישור שר הפנים משמש כאמור אמצעי בקרה לשמירה על כך שהתכניות יתאמו את החוק, את התקנות ואת התכניות החלות על המקרקעין, ועל כך שיובאו בחשבון השיקולים התכנוניים הראויים ובהם שמירת האינטרס הציבורי. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מספטמבר 2006 (להלן - חוזר המנכ"ל) נכתב: "ראשית יצוין כי סמכות השר על פי סעיף זה נועדה, בעיקרה, לאפשר לשר לקיים בקרה ופיקוח על תכניות המתאר המותקנות במוסדות התכנון - וזאת ככל שימצא לנכון. עוד יצוין, כי סמכות השר לא הוגבלה, על פי סעיף זה ביחס לנושאים או למקרים בהם רשאי השר להפעיל סמכותו והוא רשאי במסגרת סמכותו זו לשקול כל שיקול שמוסד תכנון רשאי לדרוש".

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי בעת גיבוש חוות הדעת המקצועית של לשכת התכנון המחוזית תיבחן התכנית שבסמכות ועדה מקומית, בין היתר, בהתייחס לתשעה קריטריונים. אחד הקריטריונים שנקבעו הוא "תכניות המעלות קיומו של פגם לכאורה בשל אי קיום הוראות חוק התכנון והבניה, לרבות בשאלת סמכות מוסד התכנון המוסמך לטפל בהן".

בינואר 2008, אחרי שלשכת התכנון המחוזית בדקה את תכנית מק/1422, הודיעה יו"ר הוועדה המחוזית תל אביב לראש עיריית רמת גן כי התכנית אינה טעונת אישור של שר הפנים. נמצא כי הבודק מטעם לשכת התכנון המחוזית לא העלה בבדיקתו, על פי המידע שהיה מצוי בידיו באשר לתכנית המתאר למתחם הבורסה, שהתכנית הגדילה שלא כדין את שטח הבנייה בכ-270 מ"ר.

להלן פסיקתו של בית המשפט העליון בעניין חובת הפיקוח של הוועדה המחוזית:

> הדברים שנאמרו לעיל, לגבי הוועדה המקומית, בעניין "בצוע רשלני של חובה ותפקיד ציבוריים", יפים גם לגבי הוועדה המחוזית. ראינו, שהחוק קובע את חובתה של הוועדה המחוזית לפקח ולהתערב בכל מקרה של חריגה. את חשיבותו של תפקיד זה ניתן להסיק בנקל מכל שנאמר עד כה. כדי שהפקוח ימלא את הפונקציות שנועדו לו, וכדי שיהיה אפקטיבי ובעל משמעות, נדרש, שרמת הביצוע של חובת הפקוח תהיה גבוהה. במילים אחרות, ראוי להטיל על הוועדה המחוזית, מעבר לחובה החקוקה שהוטלה עליה בחוק, חובה, שנובעת מפקודת הנזיקין, להיזהר ולהקפיד בביצוע הפיקוח הנדון. שאם לא כן, כיצד תיקבע רמת ההתנהגות ה"פיקוחית", כך שתהיה אינטנסיבית ורצינית דיה להשגת מטרות החיקוק[44].

בתשובת יו"ר הוועדה המחוזית תל אביב ממאי 2010 למשרד מבקר המדינה נאמר: "אין אנו חולקים על אמירה זו ברמת העיקרון, ואכן אנו נוהגים במסגרת תפקידנו לקיים בדיקה דקדקנית

---

43 על פי חוזר מנכ"ל 1/2001 מ-12.2.01.

44 בע"א 119/86 **קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה ואח'**, פ"ד מו 5, 727, תקדין.

של הזכויות המוענקות **בתכניות תקפות, שהם המידע התכנוני היחיד המצוי בידינו. ואולם... ניתוח זכויות הבניה המותרות מבוסס על היתר הבניה למבנה הקיים...**, בדיקת לשכת התכנון נעשית על יסוד המידע המצוי ברשותה, ואילו **המסמכים הללו אינם מצויים בידי לשכת התכנון המחוזית** [ההדגשות במקור]".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בדיקה דקדקנית של תכנית מק/1422 ושל התכניות התקפות הייתה מעלה כי כ-270 מ"ר נכללו בתכנית שלא כדין.

היתר הבנייה

חוק התכנון והבנייה קובע כאמור שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית. היתר הבנייה חייב להתאים לתכניות המפורטות החלות על האזור. עוד קובע החוק כי אין לעשות שימוש חורג במקרקעין או בבניין בלא היתר. שימוש חורג מוגדר בסעיף 1 לחוק כשימוש במקרקעין או בבניין למטרה שלא אושרה בתכנית, בתקנה או בהיתר בנייה.

סעיף 147 לחוק קובע כאמור כי הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145 לחוק. סעיף 151(א) לחוק קובע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. בתקנות סטייה ניכרת מתכנית נקבע מה ייחשב סטייה ניכרת. תקנה 9(א) לתקנות סטייה ניכרת מתכנית קובעת כי לגבי תכנית שהופקדה עד אוגוסט 1989 הגדלת שטח הרצפה ביותר מ-16% תיחשב סטייה ניכרת.

נמצא כי ועדת המשנה אישרה כאמור את בקשת המבקשת שכללה כ-770 מ"ר בניגוד לתכנית. ביולי 2008 נתנה הוועדה היתר בנייה למבקשת בסטייה ניכרת מהתכניות החלות על הבניין[45]. תוספת חלק מחמש הקומות שאושרו בבקשה ונכללו בהיתר מתבססת כאמור על אישור של שטחי הבנייה האלה אשר ניתן שלא כדין.

תקנה 15 לתקנות התכנון והבנייה קובעת כאמור כי משהוגשה בקשה להיתר לוועדה המקומית על מהנדס הוועדה המקומית לאשר בכתב כי היא תואמת את הוראות התקנות ואת התכניות החלות על המקרקעין. אם הבקשה אינה תואמת את ההוראות נדרש כאמור המהנדס לפרט את מהותה ואת מידת הסטייה מן ההוראות. כמו כן עליו למסור חוות דעת בכתב, שבה יציין גם אם הבקשה היא סטייה ניכרת מתכנית לפי סעיף 151(א) לחוק.

נמצא כי מהנדס הוועדה המקומית לא אישר בכתב כי הבקשה להיתר הבנייה תואמת את התכניות החלות על המקרקעין, וממילא לא פירט את מהות אי-ההתאמה בין הבקשה להיתר לבין התכניות. עם זאת הלכה למעשה קודמה הבקשה להיתר.

---

45 היתר הבנייה כלל תשע קומות ותוספת כ-770 מ"ר שיש בה משום סטייה ניכרת מן התכניות החלות על הבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה כי החוק הטיל עליו להיות שומר סף ולוודא שהחלטות הוועדה לאשר בקשות למתן היתר בנייה יתקבלו כדין בהתאם לתכניות החלות על המקרקעין. יש לראות בחומרה מקרה זה שבו כשל מהנדס הוועדה במילוי תפקידו ולא התריע כי הבקשה אושרה שלא כדין.

בפברואר 2009, לאחר אישור תכנית מק/1422, הגישה המבקשת בקשה נוספת לשינויים מן ההיתר הראשון. הבקשה היא להקמת בניין של 11 קומות וקומת מרתף בשטח עיקרי של 2,438 מ״ר ושטחי שירות של 2,470 מ״ר. באוגוסט 2009 דנה רשות הרישוי בבקשה ואישרה אותה, אף על פי שהיא כללה כאמור כ-770 מ״ר בסטייה ניכרת מתכנית המתאר למתחם הבורסה.

תקנה 2(15) לתקנות סטייה ניכרת מתכנית קובעת בנוגע למקומות חניה כי סטייה ניכרת היא: ״סטייה מהוראות התכנית בדבר מספר מקומות חניה לכלי רכב או מהוראות התכנית המחייבות התקנת מקומות חניה תת-קרקעיים״.

נמצא כי היתר הבנייה מיולי 2008 ניתן בסטייה ניכרת גם משום שהוא לא כלל התקנת מקומות חניה כמתחייב מתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ״ג-1983 (20 במספר).

שימוש חורג: ועדת המשנה אישרה כאמור את בקשתה של המבקשת לקבלת היתר לתוספת חמש קומות למבנה קיים ולשימוש חורג במבנה כבית מלון למשך עשר שנים ביוני 2007. בהתאם לכך נתנה הוועדה המקומית למבקשת היתר לבניית ארבע קומות נוספות ולשימוש חורג במבנה כבית מלון למשך עשר שנים ביולי 2008.

תכנית המתאר למתחם הבורסה שחלה על המגרש קבעה במועד מתן ההיתר כי מותר להשתמש באזור לצורך תעשייה מיוחדת ואינה מתירה שימוש במגרש למלונאות.

בית המשפט העליון חזר על שתי ההלכות: (1) ״יש ליתן היתר לשימוש חורג רק בנסיבות חריגות המצדיקות זאת ולא כדבר שבשגרה״; (2) ״הקלות היחסית שבה אפשר להשיג... שימוש חורג, בהשוואה לעריכת שינוי תכנית לפי כל הדקדוקים והמצוות, קשה להלום אותה עם הצורך לקיים סדר תקין בעניין זה של תכנון ובניה שהוא כה חיוני וקובע את איכות החיים והסביבה״[46].

בית המשפט העליון לא התערב בהחלטתה של ועדת הערר מחוז דרום שאין לתת היתר לבניית מרכז מסחרי באזור שבו מותר השימוש לתעשייה ושאין להתיר שימוש חורג באזור. נימוקיה של ועדת הערר היו[47]:

> [ראשית,] הדרישה להכנת תוכנית לפי כל דקדוקי החוק מתעצמת בנסיבות בהן מוקם מרכז מסחרי, אשר עשויות להיות לו השפעות תכנוניות נרחבות. שנית, ככלל, בנייה והפעלה של מרכז מסחרי רחב היקף בדרך של שימוש חורג עלולות ליצור עובדות מוגמרות בשטח, אשר תכבולנה את ידי ועדות התכנון בבואן להכין תוכנית לאזור. הקמת המרכז המסחרי, בדרך חריגה, עלולה להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון לאשר את התוכנית העתידית התואמת את המרכז המסחרי שהוקם. נורמה זו אינה רצויה.

נימוקים אלה תקפים גם לענייננו: הקמת בניין המיועד למלונאות יוצרת עובדות מוגמרות מאחר שנבנה בניין שישמש בקביעות כמלון ולא לתקופה מוגבלת (בניית 100 חדרי מלון שבכל אחד

---

46 עע״מ 402/03 **עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ׳ ועדת ערר מחוז דרום ואח׳**, פ״ד נח(3), 199.

47 ראו לעיל הערה 46.

מהם חדר אמבטיה ושירותים אינה רק לתקופה מוגבלת של עשר שנים). כמו כן לשם הקמת מלון יש להביא בחשבון שיקולים תכנוניים הנוגעים לאזור כולו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי אישור הבקשה ומתן ההיתר לשימוש חורג להקמת מלון הם בגדר קביעת עובדות מוגמרות שראוי לאשרן רק במסגרת תכנית בסמכות ועדה מחוזית.

בתשובת מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 צוין כי אימוץ דרך פעולה של שימוש חורג "בא לצורך קיצור ההליכים וחסכון גדול מאד בזמן, וחשש שהתארכות ההליכים יכולה לבטל את היוזמה".

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה כי שימוש חורג כשמו כן הוא, עליו להיות חורג. קיצור הליכים אינו עילה לאישור שימוש חורג הפוגע בהליכי התכנון המיטביים תוך כדי קביעת עובדות מוגמרות.

ביוני 2010 כתבה המבקשת למשרד מבקר המדינה כי:

> מוסדות התכנון כבר הביעו דעתם בנושא וקדמו את התכנית [ה]חדשה למתחם הבורסה, רג/340/ב/3 שאושרה בשנת 2009 [ספטמבר 2009] במסגרתה התווספו שימושים שונים למתחם. השימושים הראשיים בתכנית כוללים תעסוקה, משרדים, שירותי בידור והסעדה. בנוסף אושרו שימושיים משניים נוספים כגון מגורים...מלונאות ועוד...השימוש החורג אינו כולל שימושים שאינם מותרים במתחם על פי דין, אלא רק מרחיב את השימוש למלונאות בבניין שלם במקום ב-30% משטחו כמותר על פי התכנית החדשה למתחם הבורסה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכנית רג/340/ב/3 המתירה שימוש למלונאות כשימוש משני מיוחד מגבילה את השימוש ל-30% מהיקף השטחים הקיימים. שימוש למלונאות כשימוש עיקרי בשטחו הכולל של הבניין מן הראוי שיתבקש ושיאושר במסגרת תכנית בסמכות הוועדה המחוזית, השוקלת את היבטי התכנון של שימוש כזה כשימוש ראשי ואת זכויות הבנייה שראוי לאשר לצורך כך[48].

בניין מגורים בשדרות הילד

באוגוסט 2005 הגישו יזמים (להלן - המבקשים) בקשה להיתר להריסת בניין קיים ולהקמת בניין חדש של שש קומות וקומת דירות גג מעל קומה מפולשת (להלן - הבקשה) בשדרות הילד 4 (להלן - המגרש בשדרות הילד).

במאי 2006 הגישו המבקשים תכנית מפורטת נקודתית רג/מק/1387 בסמכות הוועדה המקומית (להלן - תכנית מק/1387). ביוני 2006 החליטה ועדת המשנה להפקיד את התכנית, בדצמבר 2006

---

48 אמור לעיל באוגוסט 2010 הגישה המבקשת לוועדה המקומית תכנית מפורטת נקודית בסמכות ועדה מחוזית שבה, בין היתר, הוסף לייעוד המגרש גם מלונאות.

אישרה אותה, ובינואר 2007 קיבלה התכנית תוקף. התכנית הגדילה את מספר יחידות הדיור המותרות מ-17 ל-26 (לרבות שתי דירות גג) בשטח של 1,067 מ"ר.

ועדת המשנה דנה בשנים 2005-2007 בבקשה להיתר ואישרה אותה בפברואר 2007. במאי 2007 ניתן למבקשים היתר בנייה (להלן - היתר הבנייה). היתר הבנייה אישר הקמת מבנה מגורים של שש קומות הכולל 24 דירות וקומת גג, שבה שתי דירות, בשטח עיקרי של 1,067 מ"ר ובשטחי שירות של 1,444 מ"ר. היתר נוסף ניתן למבקשים באוגוסט 2008 (להלן - היתר השינויים).

במועד הביקורת כבר הסתיימה בניית הבניין, והוא אוכלס.

הביקורת העלתה כי חלק מזכויות הבנייה והוראותיה בתכנית מק/1387, הבקשות להיתרי הבנייה והיתרי הבנייה אושרו וניתנו על ידי ועדת המשנה בסטייה מהוראות החוק, מהתקנות ומהתכניות החלות על המגרש בשדרות הילד. להלן פירוט הממצאים:

תכנית מק/1387

זכויות והוראות הבנייה: תכנית מק/1387 קובעת בטבלת זכויות והוראות הבנייה כי השטח העיקרי המותר לבנייה על פי הזכויות הניתנות בתכניות התקפות הוא 1,067 מ"ר, כלהלן - שטח מגורים של 819 מ"ר (146% בנייה), שטח דירות גג של 92 מ"ר, ושטחי מחסנים של 156 מ"ר. עוד נקבע בטבלת זכויות והוראות הבנייה כי מותר לבנות בבניין שש קומות מעל קומת עמודים ונוסף על כך קומת גג.

נמצא כי בשטח המגורים של 819 מ"ר נכלל שלא כדין שטח של 146 מ"ר שהם 26% בנייה שלא לפי התכניות התקפות החלות על השטח. עוד נמצא כי התכניות התקפות מתירות רק את בנייתן של שלוש משש הקומות. להלן פירוט הממצאים:

תוספת קומה ו-56 מ"ר - 10% בנייה ל"מגרש פחות שטח": תכנית רג/340/ג[49] קובעת כי ניתן להקים על המגרש בשדרות הילד ששטחו 561 מ"ר בניין של שלוש קומות מעל קומה מפולשת ובו 120% בנייה.

תכנית רג/340 על תיקוניה קבעה לוח חלוקה הכולל באזור מגורים ג' שני סוגי מגרשים בכותרת "שטח מגרש מינימלי": מגרש ששטחו 450-599 מ"ר ומגרש ששטחו 600 מ"ר ומעלה. לכל מגרש מוקנות זכויות בנייה שונות בהתאם לגודלו, והמגרשים נבדלים זה מזה גם במספר הקומות שמותר לבנות בהם: במגרש ששטחו עד 600 מ"ר מותר לבנות שלוש קומות מעל קומה מפולשת - 40% לקומה, ובסך הכול 120%; על מגרש ששטחו גדול מ-600 מ"ר מותר לבנות ארבע קומות מעל קומה מפולשת - 32.5% לקומה, ובסך הכול 130%.

סעיף 111 לתכנית רג/340 שכותרתו "מגרש פחות שטח" קובע: "למרות האמור לעיל, מגרש ששטחו הוקטן כתוצאה מהפקעה או רכישה לצורכי ציבור **מתחת לשטח המינימלי כאמור** [ההדגשה אינה במקור], תהיה הועדה המקומית רשאית לראות אותו כמגרש לבנייה".

נמצא כי ועדת המשנה החליטה בישיבתה ביוני 2006 להפקיד את תכנית מק/1387 וכעבור כחצי שנה לאשר אותה כשהיא כוללת שלא כדין בטבלת זכויות והוראות הבנייה על פי התכניות הקיימות 56 מ"ר שהם 10% בנייה ותוספת קומה בגין "מגרש פחות שטח", אף ששטח המגרש בשדרות הילד גדול מ-450 מ"ר.

---

49 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-28.8.80.

ביולי 2008 קיבלה ועדת הערר של מחוז תל אביב החלטה הנוגעת ל"מגרש פחות שטח" כהגדרתו בסעיף 111 בתכנית רג/340. ועדת הערר קבעה:

> אנו בדעה כי מטרת הסעיף הנה לאפשר בנייה במצבים בהם כתוצאה מביצוע הפקעה ירד גודלו של המגרש מתחת לגודל של מגרש מינימאלי עליו ניתן לבצע בנייה... דהיינו, הועדה יכולה לאפשר בנייה על המגרש למרות שעל פי גודלו הסופי לאחר ההפקעה, המגרש חדל להיות 'מגרש לבנייה' משום שגודלו ירד מתחת לגודל המינימאלי. מכאן כי במקרים כדוגמת זה שלפנינו, שבהם מגרש הפך להיות קטן מ-600 מ"ר כתוצאה מביצוע הפקעה, הרי שכל עוד המגרש גדול מ-450 מ"ר אין לסעיף 111 לתוכנית רג/340 כל רלוונטיות[50].

מהנדס הוועדה כתב בתשובתו ממאי 2010 כי "החלטת ועדת הערר מיולי 2008 לא הייתה ידועה בעת הכנת התכנית המפורטת שבסמכות המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה כי החלטת ועדת המשנה שהתקבלה בשנת 2006 לראות את המגרש בשדרות הילד כ"מגרש פחות שטח" לא התיישבה עם הוראות תכנית רג/340 על תיקוניה וניתנה שלא כדין. החלטת ועדת הערר משנת 2008 רק קבעה זאת מפורשות כשהנושא הובא לפניה לראשונה.

תוספת שתי קומות ו-16% בנייה: בטבלת זכויות והוראות הבנייה בתכנית מק/1387 נכללו 16% שטחי בנייה (כ-90 מ"ר) ותוספת שתי קומות. תוספת זאת התבססה על הוראות תכנית ג/340/11 המאפשרות זאת ברחובות שבהם כאמור רוחב זכות הדרך גדול מ-12 מ'.

נוסף על האמור לעיל קובעת תכנית ג/340/11 כי "הוראות תכנית זו לא יחולו על תכניות מפורטות עתידיות". כלומר במסגרת מטרותיה ועיקריה של תכנית עתידית יש לכלול את תוספת הקומות ואת תוספת 16% בנייה. תכלית הוראה זו היא לאפשר לעלולים להיפגע מתוספת 16% בנייה ושתי קומות - שמקורה בזכויות הניתנות לאישור בהליך של הקלה - להתנגד לתוספת זכויות אלה על ידי הכללתן בתכנית עתידית כזכויות מוצעות.

מהאמור לעיל עולה כי ועדת המשנה החליטה להפקיד ולאשר את תכנית מק/1387 הכוללת בטבלת זכויות והוראות הבנייה שטח של 16% בנייה (כ-90 מ"ר) ושתי קומות שלא כדין.

עוד נמצא כי חלקן של יחידות הדיור שהוספו בתכנית מק/1387 מתבסס על תוספת שטח בנייה של 146 מ"ר שנכלל שלא כדין בתכנית, ועל כן לא היה מקום לאשרן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המשנה ולמהנדס הוועדה כי הכללת שטח בנייה של 146 מ"ר ושלוש קומות בתכנית מק/1387 בטבלת זכויות והוראות הבנייה נעשתה שלא כדין. עוד העיר משרד מבקר המדינה למהנדס הוועדה כי יצר מצג שלפיו התכניות התקפות החלות על המקרקעין מקנות זכויות בנייה אלה. בכך כשל במילוי תפקידו לבדוק בדקדקנות את הוראות התכניות החלות ולאפשר לוועדה המקומית לפעול במסגרת החוק.

---

50 עמ"ם 5570/07 **עליזה נאור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן** (שעניינה בניין בדרך בן גוריון 127 רמת גן).

היתרי בנייה

ועדת המשנה אישרה בשנים 2005-2007 את הבקשות להיתרים שכללו כאמור תוספת שטחי בנייה של 26% בסך 146 מ"ר ותוספת שלוש קומות שלא כדין. במאי 2007 ובאוגוסט 2008 נתנה הוועדה המקומית למבקשים היתרי בנייה.

יש לציין כי ההיתר השני ניתן באוגוסט 2008 אחרי שוועדת הערר נתנה את החלטתה בנושא "מגרש פחות שטח" והיה ברור למהנדס הוועדה כי ההיתר ניתן שלא לפי התכניות החלות ושלא כדין.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי אישור הבקשות להיתרי הבנייה ומתן היתרי בנייה הכוללים תוספת שטח של 146 מ"ר הם סטייה ניכרת, וכי תוספת שלוש הקומות לבניין אושרה שלא כדין.

בדיקת התכנית על ידי לשכת התכנון המחוזית

באוקטובר 2006 הודיעה יו"ר הוועדה המחוזית ליו"ר הוועדה המקומית רמת גן כי "בתוקף סמכות שר הפנים שהואצלה לי, הריני להודיעך כי ביום 31.10.06 נקבעה התכנית הנידונה על ידי כתכנית שאינה טעונה אישור".

נמצא כי תכנית מק/1387 נקבעה כתכנית שאינה דורשת את אישור השר למרות היותה מנוגדת לחוק באשר היא כוללת שלא כדין שלוש קומות ושטח בנייה של 146 מ"ר.

בתשובתה ממאי 2010 למשרד מבקר המדינה כתבה יו"ר הוועדה המחוזית בנוגע לתוספת 10% בנייה במגרש פחות שטח: "תוספת זו נשענה על הוראת תכנית מתאר רג/340, הנתונה לפרשנות. החלטת ועדת הערר המפרשת הוראה זו ניתנה ביולי 2008 כלומר כשנתיים לאחר שהוחלט על הפקדת התכנית ולאחר שנקבע כי אינה טעונה אישור השר".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה המחוזית כי הוראות תכנית רג/340 קובעות כי מגרש פחות שטח הוא אך ורק מגרש הקטן מ-450 מ"ר. היה על לשכת התכנון המחוזית לבדוק בדיקה דקדקנית מהן זכויות הבנייה הכלולות בתכניות התקפות כדי לוודא כי התכנית שהוועדה המקומית אישרה להפקדה אינה מוסיפה שטחי בנייה וזכויות בנייה שלא כדין.

בניין המשתלה ברחוב נתן

על שתי חלקות הנמצאות בין הרחובות נתן במערב והאשל במזרח, אשר שטחן 3,192 מ"ר, חלה תכנית מתאר מפורטת רג/1223 - "המשתלה"[51] (להלן - תכנית רג/1223).

תכנית רג/1223 חילקה את שתי החלקות לשני מגרשים חדשים: מגרש אחד לאזור מגורים מיוחד בשטח של 1,488 מ"ר (להלן - מגרש המגורים המיוחד), ומגרש אחר לשטח ציבורי פתוח בשטח

---

51 התכנית פורסמה למתן תוקף ב-17.1.05.

של 1,650 מ״ר[52]. התכנית קבעה כי הבניין שייבנה על מגרש המגורים המיוחד (להלן - הבניין ברחוב נתן) יכלול 17-20 קומות[53] וכן קומת קרקע ושלוש קומות מרתף. בקומות המרתף תותר הקמתם של חניות, מחסנים דירתיים, מתקנים הנדסיים ותברואתיים, מועדון ספורט בשטח 400 מ״ר ועוד. בסך הכול תותר בניית 78 יחידות דיור מעל המרתפים בשטח עיקרי של 8,200 מ״ר.

עוד קבעה התכנית כי ״תוספת יח״ד [יחידות דיור] או קומות תהא סטייה ניכרת עקב היותה סותרת את ההוראות האדריכליות העיקריות לתכנית זו״. יש לציין כי סעיף זה הוסף לתכנית לאחר ישיבת הוועדה המחוזית בספטמבר 2004, שבה נידונו התנגדויות לתכנית שהעלו דיירי הבניינים הסמוכים. בדיון התייחסו להגבלת מספר יחידות הדיור ל-78. בסעיף 14 של פרוטוקול הדיון נכתב בתגובה לאחת ההתנגדויות: ״ללא אפשרות להוספת יח״ד מעל 78 שתהווה סטיה ניכרת לתכנית זו״. בסעיף 20 נכתב: ״הועדה מצאה לנכון לא לאפשר הוספת יח״ד בבניין זה במסגרת הקלה על מנת לא להגדיל את הצפיפות ועומסי תנועה באזור״.

היתר בנייה

חוק התכנון והבנייה קובע כאמור שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית ובהתאם לתנאיו. היתר הבנייה חייב להתאים לתכניות המפורטות החלות על האזור. סעיף 151(א) לחוק קובע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין.

תקנה 2(19) לתקנות סטייה ניכרת מתכנית קובעת כי סטייה ניכרת היא ״סטיה מהוראות תכנית, כשנקבע בתכנית, כי סטיה מהן מהווה סטיה ניכרת״.

בנובמבר 2006 ניתן היתר בנייה על ידי הוועדה המקומית על פי החלטת רשות הרישוי מיולי 2006 לחברות ב׳ וג׳ (להלן -המבקשות) להקמת בניין מגורים הכולל 80 יחידות דיור, שמהן 78 דירות מעל המרתפים ושתי דירות מדרון בקומת המרתף העליונה (מתוך ארבע קומות מרתף שאושרו בהיתר הבנייה). שטח 78 הדירות מעל המרתפים הוא 7,645 מ״ר, ושטח שתי דירות המדרון הוא 112 מ״ר.

הוראות תכנית רג/1223 אינן מאפשרות הקמת דירות מדרון; אולם בסעיף 162 לתכנית רג/340 נקבע כי הוועדה המקומית רשאית - באישור מיוחד - להתיר הקמת דירות (נוסף על יחידות הדיור המותרות) במגרשים בעלי אופי מדרוני, כלומר במגרשים ש״חלקם האחורי נמוך מן החזית״. חזית פירושה ״אותו קטע מהיקף שטח קרקע הגובל עם דרך״.

נמצא כי על פי תשריט תכנית רג/1223, המגרש המיועד לשטח ציבורי פתוח נמצא בין הרחוב הגבוה (רחוב האשל) ובין הרחוב הנמוך יותר (רחוב נתן), ואילו המגרש המיועד למגורים גובל רק ברחוב הנמוך. לפיכך המגרש המיועד למגורים אינו בעל אופי מדרוני על פי הגדרתו בסעיף 162, ועל כן אין מתמלאים התנאים המתירים הקמת דירות מדרון. היתר הבנייה שאפשר הקמת 80 יחידות דיור ותוספת קומת מרתף רביעית במקום 78 יחידות דיור ושלוש קומות מרתף ניתן, אם כן, בסטייה מתכנית רג/1223.

בתשובתן מיוני 2010 כתבו המבקשות כי:

---

52 54 מ״ר נוספים יועדו להרחבת דרך.

53 ארבעה אגפים של 17, 18, 19 ו-20 קומות.

עוד נפנה להגדרת "דרך" בתכנית המתאר, הכוללת בין היתר, נתיבים להולכי רגל, מעברים, פסי ירק, מבואות, כיכרות, משעולים, רחבות וכיו"ב. מעיון בתכנית המתאר עולה אפוא בבירור כי הגדרת 'דרך' היא רחבה ביותר, ותכליתה לכלול את מירב סוגי המעברים והדרכים. 'חזית' מגרש המגורים הינה בצדו המערבי של מגרש המגורים, והיא גובלת בדרך הכוללת את הכביש והשצ"פ [שטח ציבורי פתוח], ופני "החזית" הם אל מעלה המדרון ולא אל מורדו. אשר על כן, בדין נקבע כי סעיף 162 הנ"ל חל במגרש, בהיות מגרש המגורים פונה אל מעלה המדרון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף אם השטח הציבורי הפתוח מהווה דרך, גם מגרש הנמצא בין שתי דרכים, דהיינו בין שתי חזיתות אינו עונה להגדרת מגרש בעל אופי מדרוני כאמור בסעיף 162, מאחר שאין למגרש חלק אחורי אלא שתי חזיתות.

תכנית מתאר מפורטת בסמכות הוועדה המקומית

סעיף 62א(א) לחוק מסמיך ועדה מקומית לאשר תכנית המגדילה את מספר הקומות ואת מספר יחידות הדיור אך אינו מסמיך את הוועדה המקומית לאשר תכנית המוסיפה שטחי בנייה.

במרס 2006 החליטה ועדת המשנה להפקיד את תכנית המתאר המפורטת "המשתלה" מס' רג/מק/1223/א (להלן - תכנית מק/1223/א). ביולי 2007 דנה הוועדה בהתנגדויות שהוגשו לתכנית והחליטה לדחות אותן ולתת תוקף לתכנית. התכנית קיבלה תוקף בדצמבר 2008.

התכנית התירה הקמת שש יחידות דיור נוסף על 78 הדירות שנקבעו בתכנית רג/1223 - בסך הכול 84 יחידות דיור ומהן שתי דירות מדרון לפי תכנית רג/340, בשטח עיקרי של 8,200 מ"ר. עוד התירה התכנית תוספת שתי קומות מגורים באגף הפונה לרחוב נתן ותוספת קומת מגורים וקומה טכנית באגף הפונה לרחוב האשל. עוד נקבע בתכנית כי תהיה קומת מרתף נוספת שתשמש בחלקה למגורים ובה ייכללו דירות המדרון שיתוכננו כדירות דופלקס.

טבלת הזכויות בתכנית מק/1223/א הציגה מצג ולפיו שטח הבנייה המותר על פי התכניות הקיימות הוא 8,200 מ"ר ו-400 מ"ר (מועדון דיירים) שנקבעו בתכנית רג/1223 ודירות מדרון בשטח של עד 40% משטח קומה טיפוסית לפי תכנית רג/340 על תיקוניה. יוצא ששטח דירות המדרון יהיה 213 מ"ר.

כאמור לעיל נמצא כי סעיף 162 בתכנית רג/340 אינו חל על מגרש המגורים המיוחד באשר אינו מגרש בעל אופי מדרוני כהגדרתו בסעיף האמור, ועל כן אי-אפשר לכלול בטבלת זכויות הבנייה על פי המצב קיים 213 מ"ר נוספים המיועדים לדירות המדרון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי החלטתה להפקיד ולאשר את תכנית מק/1223/א לעניין תוספת שטח דירות המדרון לשטח הכללי המותר בבניין התקבלה שלא כדין.

בניין מגורים ברחוב הבילויים

במאי 2004 הגישה חברה ד' (להלן - החברה המבקשת) בקשה להיתר בנייה להריסת בניין קיים ולהקמת בניין מגורים חדש במקומו. הבניין החדש ייבנה ברחוב הבילויים 34 (להלן - המגרש

ברחוב הבילויים). המבנה המתוכנן יהיה של חמש קומות וקומת גג, ויהיו בו 17 דירות ובכלל זה שתי דירות גג. רשות הרישוי אישרה את הבקשה בספטמבר 2005. בהיתר הבנייה להקמת הבניין שניתן בספטמבר 2006 (להלן - ההיתר הראשון) הותרו בניית שתי דירות בקומה א׳, שתיים בקומה ב׳, שלוש בקומה ג׳, ארבע בקומה ד׳ וארבע בקומה ה׳ וכן בניית שתי דירות גג.

באוגוסט 2006[54] הגישה החברה המבקשת תכנית מפורטת נקודתית, בסמכות ועדה מקומית, רג/מק/1394 (להלן - תכנית מק/1394) להקמת 22 דירות בבניין, כלומר בניית חמש יחידות דיור נוסף על אלו שאישרה רשות הרישוי. ועדת המשנה דנה באישור התכנית בכמה ישיבות והחליטה בישיבתה בינואר 2007 להפקיד את התכנית. התכנית פורסמה למתן תוקף במאי 2008.

בנובמבר 2007 הגישה החברה המבקשת בקשה נוספת להיתר בנייה לבניין של 22 דירות. רשות הרישוי אישרה את הבקשה באוגוסט 2008, והיתר הבנייה ניתן בינואר 2009 (להלן - ההיתר השני).

להלן פירוט הממצאים:

אי-אכיפת דיני התכנון והבנייה

סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה קובע כי מתפקידה של הוועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו. בחוק נקבע כאמור שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית ועל פי תנאי ההיתר.

החברה המבקשת לא המתינה להכרעת הדיון בתכנית מק/1394 ובנתה בניין של 22 דירות בניגוד להיתר הראשון שהיה בידיה. להלן פירוט ממצאי מחלקת הפיקוח באגף ההנדסה של העירייה והחלטות מהנדס הוועדה:

במאי 2007 דיווחה עובדת מחלקת הפיקוח באגף ההנדסה כי ״בתאריך 9.5.07 ביקרתי במקום ומצאתי שהנ״ל בסטייה מהיתר הוסיף יחידות דיור לקומות א׳ וב׳ ביטל את המחסנים הדירתיים, ניתן צו הפסקת עבודה״, קרי החברה המבקשת בנתה ארבע דירות בכל אחת משתי הקומות הראשונות בסטייה מן ההיתר הראשון שהתיר בניית שתי דירות בלבד בכל אחת מקומות אלה.

בעקבות ממצאי מחלקת הפיקוח הגישה החברה המבקשת כמה ימים לאחר מכן בקשה לשינויים מההיתר הראשון, כך שתורשה להוסיף לבניין שתי דירות (אחת לקומה א׳ ואחת לקומה ב׳) ולהפחית ממנו שתי דירות אחרות (אחת מקומה ד׳ ואחת מקומה ה׳). ביוני 2007 אישרה רשות הרישוי את הבקשה בתנאים, אך משום שהחברה המבקשת לא עמדה בתנאים לא ניתן לה היתר בנייה.

באוגוסט 2007 דיווחה שוב מחלקת הפיקוח כי ״המבקש ממשיך ובונה בסטייה מההיתר בקומה ג׳ ארבע יח״ד במקום שלוש ובקומות ד׳ וה׳ ארבע יח״ד במקום שתיים; סה״כ חמש יח״ד נוספות״.

נמצא כי הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה לא פעלו להגשת בקשה לצו שיפוטי להפסקת הבנייה שבוצעה בסטייה מן ההיתר אלא הסתפקו בדרישה לסגירת הפתחים לשש דירות בציינם ש״הנ״ל הגיש שינוי תב״ע נקודתי לתוספת 6 יח״ד הנ״ל [הנמצא] בשלבים מתקדמים״.

---

54 כשבועיים קודם שניתן ההיתר הראשון.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס הוועדה כי כשל במילוי בתפקידו להבטיח את קיום הוראות החוק בכך שלא פעל להמשך הפסקת הבנייה של החברה המבקשת אף שלא היה בידיה היתר בנייה לשינויים שביצעה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למהנדס הוועדה כי אחרי שהתברר לו כי החברה המבקשת המשיכה לבנות 22 דירות בסטייה מן ההיתר, במקום 16, צריך היה לנקוט הליכי אכיפה ולא להסתפק בהליך של סגירת שישה פתחים.

יש לציין כי בהיתר הראשון אושר לבנות בהמשך למבואות בקומות א׳-ה׳ חללים בשטח כולל של 87 מ״ר. שטחים אלו סווגו בהיתר כמבואות, כלומר כשטחי שירות, אף על פי שלכאורה נראה כי הם אינם חלק מן המבואות. בהיתר השני, שניתן כאמור לאחר שאושרה תכנית מק/1394, בוטלו רוב שטחי החללים הללו והוחלט ששטחם ישמש להגדלת הדירות שהן שטח עיקרי.

בנייה בסטייה מהיתר בניסיון לקבוע עובדות בשטח

בית המשפט קבע[55] כי ״הפרה בוטה של דיני התכנון תוך קביעת עובדות בשטח וניסיון לכוף באמצעותן על מוסדות התכנון החלטה לאשר תכנית המכשירה פעולות שנעשו שלא כדין, צריכה לבוא בגדר שיקולי התכנון של מוסדות התכנון״.

גם על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה[56], ועדת תכנון רשאית לשקול בעניין אישור תכנית שהגישו לה מי שתלויים ועומדים נגדם הליכים פליליים הן את העובדה שהבקשה נועדה להכשיר בדיעבד עברות בנייה והן את הצורך שלא לעודד עבריינות בנייה.

נמצא כי מהנדס הוועדה לא הביא לידיעת ועדת המשנה בישיבתה ביולי 2007, שבה דנה בהפקדת תיקון לתכנית מק/1394, ובישיבתה באוקטובר 2007, שבה דנה בהתנגדויות לתכנית שהגישו דיירי בניינים סמוכים, את דבר בניית 22 הדירות בסטייה מההיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי היה עליהם לנקוט הליכי אכיפה למיצוי ההליך המשפטי נגד החברה המבקשת בגין בנייה בסטייה מהיתר. כמו כן מן הראוי כי מהנדס הוועדה ייתן את דעתו למצבים שבהם נקבעות עובדות בשטח שאותן מנסים מאוחר יותר לכפות על מוסדות התכנון ואף ישקול להמליץ בפני ועדת המשנה שלא לאשר את התכנית על כל המשתמע מכך.

תוספת שתי קומות ו-16% בנייה

טבלת זכויות והוראות הבנייה בתכנית מק/1394 לא כללה כנדרש את שטחי הבנייה ואת מספר הקומות, והיא מסתפקת בהפניה כללית לתכנית רג/340 על תיקוניה. אחד התיקונים הוא סעיף 8 לתכנית ג/340/11 המאפשר לכאורה תוספת שתי קומות ו-16% בנייה ברחובות שבהם רוחב זכות

---

55 עת״ם (ת״א יפו) 1544/04 **יסודות יניב בע״מ נ׳ הועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז**, תקדין.

56 הנחיה מס׳ 8.1150 (90.023), 24.1.01.

הדרך גדול מ-12 מ'. הביקורת עמדה כאמור על פגמים מהותיים בהכנתה ובאישורה של תכנית 11/ג/340.

נוסף על האמור לעיל קובעת כאמור תכנית 11/ג/340 כי "הוראות תכנית זו לא יחולו על תכניות מפורטות עתידיות". קרי בתכנית עתידית יש לכלול במטרות התכנית ובעיקריה את תוספת הקומות ותוספת של 16% בנייה. תכלית הוראה זו היא לאפשר לעלולים להיפגע מן התוספות האמורות, שהן במקורן זכויות הניתנות לאישור בהליך של הקלה, להתנגד להוספתן על ידי הכללתן בתכנית עתידית כזכויות מוצעות.

נמצא כי הוועדה המקומית אישרה את תכנית מק/1394 וכללה בטבלת זכויות והוראות הבנייה תוספת שתי קומות, דהיינו 16% בנייה שהם כ-127 מ"ר שלא כדין.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי פעלה שלא כדין ופגעה בזכות התושבים שעלולים להיפגע מאישור תכנית מק/1394 בכך שלא אפשרה להם להתנגד לתוספת שתי הקומות ו-16% הבנייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי יש הבדל ניכר בין התנגדות לתוספת שש דירות בלבד ובין התנגדות למכלול של תוספת דירות, אחוזי בנייה ושתי קומות.

דירות הגג

כאמור תכנית רג/340 על תיקוניה קובעת אם מותר להקים בבניין חדרי יציאה לגג או דירת גג ומגדירה את שטחם.

הועלה כי על פי הבקשה להיתר הראשון מותר היה לבנות בקומת הגג דירת גג אחת ששטחה העיקרי הוא 98 מ"ר.

נמצא כי רשות הרישוי התירה למבקשת בהיתר הראשון לבנות שתי דירות גג בשטח 147 מ"ר במקום דירה אחת. 43 מ"ר מהשטח מקורם בניוד שטחים שלא כדין מחמש הקומות האחרות של הבניין.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי אף שלפי התכניות החלות על המגרש ברחוב הבילויים ולפי נתוני המגרש מותר היה לאשר על הגג דירת גג אחת בלבד ששטחה העיקרי 98 מ"ר, היא אישרה שלא כדין שתי דירות גג שהשטח העיקרי של כל אחת מהן הוא 74 מ"ר, הקטן מהשטח המינימלי הנדרש לכל דירה.

גם לגבי ההיתר השני תכנית רג/340 על תיקוניה היא הקובעת את מספר דירות הגג ואת שטחן - דירת גג אחת ששטחה 98 מ"ר - כיוון שתכנית מק/1394 לא קבעה שניתן להוסיף דירה שנייה בקומת הגג.

נמצא כי רשות הרישוי התירה למבקש לבנות בהיתר הבנייה השני בקומת הגג שתי דירות ששטחה העיקרי של כל אחת מהן הוא 106 מ״ר[57]. עוד נמצא כי לפיכך השטח המבונה על הגג הוא 252 מ״ר, שהם בשיעור של 83% משטח הגג.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי שטחה העיקרי של כל אחת משתי דירות הגג - 106 מ״ר - גדול מן השטח העיקרי המרבי המותר לבנייה בגג הבניין - 98 מ״ר. החריגה הגדולה בשטח הדירות גרמה אף לכך שהשטח המבונה בגג עולה על 75% משטח הגג, בניגוד להוראות תכנית 340/ג/11.

כאמור תכנית 340/ג/11, החלה על שני ההיתרים, קובעת מרחק נסיגה של דירת הגג מהמעקה של 1.5 מ׳ בצדדים.

בעוד בהיתר הראשון נקבעה נסיגה של 1.2 מ׳ בצדדים נמצא כי בדירות הגג בהיתר השני הותרה בנייה בקווי הבנייה של הבניין ללא נסיגה מן המעקה של קיר דירות הגג בחזיתות לצדדים. עם זאת לא נמצאה חוות דעת כתובה של מהנדס העיר לגבי ההצדקה הארכיטקטונית לביטול הנסיגה.

החובה ש-30% לפחות משטחו של המגרש יהיה שטח מגונן

תכנית רג/מק/340/ג/11 קובעת בסעיף 9 את ההוראה הבאה: ״היתר בנייה ינתן עפ״י תכנית זו רק בתנאים הבאים: א. הגשת תכנית פיתוח שתכלול לפחות 30% שטח מגונן [להלן - השטח המגונן]. נטיעת עצים ושתילה בגבולות ההיקפיים של כל מגרש ובחזית הפונה לרחוב עפ״י תכנית פיתוח שתאושר ע״י מהנדס העיר״.

ההיתר הראשון התיר לחברה המבקשת להקים 22 מקומות חניה לדיירי הבניין בקומת הקרקע (בעבור 17 דירות).

נמצא כי 22 מקומות החניה תופסים כמעט את כל שטח המגרש שאינו בנוי ואינם מותירים 30% שטח מגונן כנדרש בתכנית.

גם בהיתר השני תופסים 22 מקומות החניה המיועדים לדיירי הבניין בקומת הקרקע כמעט את מלוא שטח המגרש שאינו בנוי.

משרד מבקר המדינה העיר ליו״ר ועדת המשנה ולמהנדס הוועדה כי הדרישה לשטח מגונן בשיעור של 30% מהמגרש ברחוב הבילויים היא מהותית, ולפיכך אסור היה להם לאשר 22 מקומות חניה (המחויבים על פי תקן החניה) שאינם מותירים מקום לשטח המגונן הנדרש בתכנית.

מהנדס הוועדה המקומית כתב בתשובתו ממאי 2010 למשרד מבקר המדינה ״אכן לא הייתה הקפדה על כמות השטח המגונן. מקרה זה הוא יוצא מן הכלל שאיננו מעיד על הכלל והלקחים מיושמים״.

---

57 40 מ״ר כפול 4 דירות (במקום 23 מ״ר כפול 4 דירות) ועוד 39.32 מ״ר ניוד זכויות שלא כדין מן הקומות התחתונות, נוסף על 12 מ״ר שני מחסנים דירתיים.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס הוועדה כי בעקבות תוספת שש יחידות הדיור והגדלת מספר מקומות החניות הנדרש היה עליו לדרוש הקמת מרתף חניה, ולא היה ראוי שיאשר הקמת חניה באופן שיביא להקטנת השטח המגונן שלא לפי הוראות התכנית.

ההיתר השני

נמצא כי רשות הרישוי אישרה כאמור באוגוסט 2008, שלא כדין, את הבקשה להיתר, שכללה תוספת 16% שטחי בנייה בסך 127 מ"ר ותוספת שתי קומות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי אישור הבקשה להיתר ומתן היתר הבנייה הכוללים תוספת שטח של 127 מ"ר הם סטייה ניכרת מהתכנית וכי תוספת שתי קומות לבניין אושרה שלא כדין כיוון שנעשתה בסטייה מהתכנית.

סיכום

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים כי בעקבות אישור תכניות בסמכות ועדה מקומית ומתן היתרים שלא כדין נבנו בניינים בסטייה מן התכניות החלות על המקרקעין. עוד מלמדים הממצאים כי מהנדס הוועדה האמור לשמש שומר הסף כשל במילוי תפקידו. פעילותם האמורה של הוועדה המקומית רמת גן ומהנדס הוועדה פגעה בעקרונות של חוקיות ההליך התכנוני, של שקיפותו ושל שיתוף הציבור בהליך זה.

עוד מלמדים הממצאים שעלו בדוח זה כי לשכת התכנון המחוזית לא מילאה את תפקידה בכך שלא בדקה בדקדקנות את התכניות בסמכות הוועדה המקומית.

בהתייחס לממצאים שהועלו על הוועדה המקומית ומשרד הפנים לטפל בנושאים האלה:

1. מן הראוי שהוועדה המקומית והוועדה המחוזית יבחנו מחדש את הסעיפים בתכנית 340/ג/11 שבהם הותרה תוספת של שתי קומות ו-16% בנייה - תוך כדי פגיעה בזכות הציבור להשמיע את התנגדותו בנושא.

2. על הוועדה המחוזית ועל לשכת התכנון המחוזית לפקח בדקדקנות על התכניות שתאשר הוועדה המקומית ועל ההיתרים שתיתן, כדי לוודא שהיא תפעל בנושא בהתאם לחוק, לתקנות ולתכניות החלות.

3. אם כדי להרחיב את סמכויות הוועדה המקומית בנושא אישור תכניות יתבקש שר הפנים לאשר כי הוועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי מערכת תכנון, יהיה על משרד הפנים להתייחס לליקויים המשמעותיים שהועלו בדוח זה בדבר תפקוד הוועדה המקומית ובדבר הכשל בתפקודו של מהנדס הוועדה כשומר סף. על משרד הפנים להתייחס גם לממצאים חמורים שעלו לגבי מהנדס הוועדה בפרק אחר בדוח זה - עסקת מקרקעין במתחם הבורסה ברמת גן - שלפיהם הוא לא דיווח למשרד הפנים כנדרש על תכנית שצפויה להשביח במידה ניכרת את הקרקע נשוא העסקה.