

בניין היובל בגני התערוכה

תקציר

חברת מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ (להלן - החברה), שהיא חברה עירונית, הקימה בגני התערוכה בתל אביב, בשנים 1997-2002, בניין של שתי קומות ומרתף בשטח כולל של 21,059 מ"ר (12,702 מ"ר שטחים עיקריים ו-8,357 מ"ר שטחי שירות) שייעודו למטרת תערוכות וירידים (להלן - בניין היובל).

על השטח שעליו הוקם בניין היובל חלות תכנית מתאר מקומית מס' ל' שטחים מעבר לירקון (להלן - תכנית ל') ותכנית מתאר מקומית מס' 581 (להלן - תכנית 581). לפי תכנית ל' המקרקעין שעליהם בנוי בניין היובל מיועדים ל"שטחים ציבוריים פתוחים" ומותרת בהם בנייה בשטח של עד 10% משטח המגרש. תכנית 581 מייעדת שטח של 468 דונם משטחה של תכנית ל' ל"תערוכה וגנים, שטח ציבורי פתוח ושטח לחניית כלי רכב". בניין היובל נמצא בתחומו של השטח המיועד לתערוכה וגנים.

השטח שעליו הוקם בניין היובל מחולק לחלקות רבות. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - הוועדה המקומית) לא דרשה הגשת תשריט חלוקת קרקע כתנאי למתן היתר בנייה, כנדרש בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ולא קבעה מה הן מידות המגרש ושטחו, קביעה החיונית לצורך חישוב זכויות הבנייה.

ועדת המשנה לתכנון ולבנייה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - ועדת המשנה) התירה את הקמת בניין היובל בסטייה ניכרת¹ מתכנית ל'. על פי תכנית ל' היה ניתן לבנות על המגרש, ששטחו לטענת החברה 161,425 מ"ר, בניינים ששטחם הכולל 25,828 מ"ר (10% משטח המגרש לפי תכנית ל' בתוספת 6% משטח המגרש מכוח הקלה²), ואילו היתר הבנייה, אף שניתן מכוח הקלה של 6% משטח המגרש, הייתה בו סטייה ניכרת של 5,966 מ"ר מהתכנית.

הוועדה המקומית דרשה מהחברה תשלום היטל השבחה בסך 6,079,500 ש"ח בגין ההקלה בבנייה. החברה כפרה בחבותה לשלם את הסכום האמור

1 סטייה ניכרת - לגבי תכנית שהופקדה עד 1.8.89 הגדלת שטח הרצפה הכולל המותר לפי תכנית ביותר מ-6% משטח המגרש.

2 הקלה - ועדה מקומית רשאית, בהיתר לבנייה במקרקעין שעליהם חלה תכנית שהופקדה עד 1.8.89, להחיר הגדלה של שטח הבנייה, לעומת שטח הרצפה הכולל המותר לפי תכנית, בשיעור 6% לכל היותר משטח המגרש.

בהתבסס על חוות דעת של עורך דין פרטי שטען, כי מאחר שבתכנית 581, שאושרה אחרי תכנית ל', לא נקבע שיעור הבנייה המותר, הייתה הוועדה המקומית רשאית לקבוע את היקף הבנייה כראות עיניה. היועץ המשפטי של עיריית תל אביב-יפו העביר את חוות הדעת ליועצת המשפטית של משרד הפנים וזו הסכימה עם חוות הדעת, ולכן חדלה העירייה מדרישת תשלום היטל השבחה מהחברה.

משרד מבקר המדינה דחה טענה זו, משום שאינה מתיישבת עם עקרונות יסודיים בדיני תכנון ובנייה ואינה עולה בקנה אחד עם פסק דין שניתן במרס 2003 (לאחר מתן חוות הדעת האמורות) על ידי בית המשפט העליון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לשוב ולהידרש לשאלת קביעת היטל השבחה.



חברת מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ (להלן - החברה), מפעילה במתחם גני התערוכה בתל אביב עסק של ניהול ירידים ותערוכות. החברה היא חברה עירונית בשליטתה המלאה של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה), והיא גוף מבוקר לפי סעיף 79(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

על פי נתוני החברה, בבעלותה במתחם זה 18 בניינים אשר ניתן לגביהם היתר בנייה בשטח כולל של 22,520 מ"ר ו-10 בניינים ללא היתר בשטח כולל של 4,472 מ"ר, המשמשים לתערוכות ולירידים (להלן - המתחם) (שניים מהבניינים, בשטח כולל של 3,825 מ"ר, מושכרים ומשמשים אולמות לאירועים).

בשנים 1997-2002 הקימה החברה במתחם בניין חדש לתערוכות ובו שתי קומות ומרתף, בשטח כולל של כ-21,059 מ"ר (להלן - בניין היוכל).

משרד מבקר המדינה בדק את מתן ההיתרים להקמת בניין היוכל וגביית היטל השבחה בגין הקמתו.

התכניות החלות על המתחם

על המתחם חלות תכנית מתאר מקומית ל', שפורסמה למתן תוקף ב-19.2.53 (להלן - תכנית ל'), ותכנית מתאר מקומית 581 - תיקון מס' 1 משנת 1959 לתכנית מתאר ל', שפורסמה למתן תוקף ב-27.9.62 (להלן - תכנית 581).

תכנית ל' חילקה את השטח שעליו היא חלה לאזורים, ונקבעו התכליות להם ישמשו. על פי תכנית ל', שטח המתחם מיועד ל"מגרש ציבורי פתוח", המוגדר "קרקע ציבורית מיועדת לשימוש כמגרש ציבורי לספורט, למשחקים, למרגוע לנופש, לשעשועים, לגן או לצורך אחר כיוצא בזה או לתכלית מהתכליות המפורטות ברשימת התכליות בקשר עם מגרשים ציבוריים פתוחים". לעניין בנייה ב"מגרשים ציבוריים פתוחים" נקבע בתכנית ל', כי השטח המקסימלי המותר לבניית בניין הוא 10%.

תכנית 581 חלה על שטח של כ-468 דונם, שבו כלול המתחם, ומטרתה "לקבוע שטח לתערוכה וגנים, שטחים ציבוריים פתוחים ולתקן בהתאם לכך את תכנית מתאר ל' שטחים מעבר לירקון...". התכנית לא קבעה אחוזי בנייה או הוראות בנייה.

הרקע להכנתה של תכנית 581 היה קיום יריד המזרח הבין-לאומי בשנת 1962, שהיה אמור להתקיים חודשים ספורים לאחר אישור התכנית. מטרת התכנית הייתה לאפשר שימוש בשטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ) לתערוכה ולגנים. הדבר עולה בבירור מפרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - הוועדה המקומית) מ-12.10.58, שבו נאמר במפורש, כי "מאחר והשטח שנבחר להקמת תערוכת היובל של תל אביב מסומן בת.ב.ע. ל' כשטח ציבורי פתוח והואיל והשימושים המותרים בשטח ציבורי פתוח אינו כולל סידור תערוכה, מציעים לשנות את היעוד הקיים של השטח המסומן בתשריט מיום 22.8.58 ולקבוע כשטח תערוכה וגנים". על אופי השימוש בשטח ועל היקף הבנייה אפשר ללמוד ממכתבו של ראש העירייה דאז, חיים לבנון ז"ל, מיום 22.1.57, למנהל רשות הפיתוח, בו כתב, כי "האתר יחולק על-ידי שבילים פנימיים לגושים אשר יהיו מיועדים להקמת מבני תערוכה על רקע של ירק: עצים, מדשאות ופרחים. השטח הבנוי הכללי לא יעלה על 10% מכל האתר, ויתכן מאוד שיהיה גם פחות מזה."

סעיף 6 בתכנית 581 קובע, כי "על תכנית זו תחולנה תקנות התכנית הראשית. במידה שיהיה ניגוד בין הוראות התכנית הראשית ובין התכנית הזו, תכרענה הוראות תכנית זו". בתכנית 581 אין הוראות לגבי אחוזי הבנייה, גם תכנית ל' אינה קובעת אחוזי בנייה באזור שייעודו "תערוכה וגנים", אלא קובעת לגבי אזור זה: "התכנית ואופן ניצול השטח הזה ייקבע בתכנית מפורטת מיוחדת".

החברה יזמה הכנת "תכנית מתאר ומפורטת מס' 2540 שינוי מס' 2 לשנת 1991 של תכנית מתאר ל' - שטחים מעבר לירקון" (להלן - תכנית 2540) לגבי כ-468 דונם, שבהם נמצא המתחם, ואשר מטרתה: "קביעת זכויות ופרוגרמה שתאפשר בינוי חדש והקמת מרכז לירידים, תערוכות, מרכז סחר ותקשורת, בית מלון ומרכז בידור...". תכנית זו אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - הוועדה המחוזית) להפקדה והודעה על ההפקדה פורסמה במרס 1997. במאי 1999 החליטה ועדת המשנה לתכנון ולבנייה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה), לבטל את התכנית ולדווח על כך לוועדה המחוזית; ביולי 1999 פנה ראש העירייה, שהוא יושב ראש הוועדה המקומית ליושב ראש הוועדה המחוזית, וביקשו לבטל את הפקדת התכנית. בנובמבר 1999 החליטה

הוועדה המחוזית, כי "הוועדה תשוב ותדון בבקשת הוועדה המקומית למשוך את התכנית לאחר שלשכת התכנון תגבש את עמדתה בחלקי התכנית השונים ולאחר תיאום עם הוועדה המקומית". מאז 1999 לא נדונה התכנית בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית, והתכנית היא עדיין בגדר תכנית מופקדת.

עמדתה של ועדת המשנה, כפי שניתן ללמוד מהחלטותיה משנת 2000 בעניין מתן היתרי בנייה להקמת בניין היובל (ראו להלן) הייתה, כי מאחר שהתכנית התקפה 581 החלה במתחם אינה מגדירה זכויות בנייה, הרי זכויות הבנייה במתחם מוצו, וניתן לאשר תוספת בנייה רק במסגרת מתן הקלה. שיעור הבנייה המרבי במסגרת מתן הקלה הוא 6% משטח המגרש, וכן ניתן להעביר שטחי בנייה ממבנים קיימים לבניין היובל חלף הריסתם של מבנים קיימים.

היתרי בנייה

באוגוסט 1997 החליטה ועדת המשנה לאשר את בקשת החברה להקים במתחם מרתף למבנה חדש, בשטח של 8,357 מ"ר, לחניית 277 כלי רכב. ההחלטה ניתנה בהתבסס על תכנית מתאר מקומית ע', הקובעת הוראות בכל הנוגע לבניית מרתפים והשימוש בהם, ומתירה הקמת קומת מרתף לצורכי חניה. בספטמבר 1997 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה לחברה ל"עבודות קרקע והקמת מרתף לחניה לשם הקמת בעתיד בניין חדש לתערוכות בתחום שטח התערוכות 'מרכז הירידים' הקיים המכיל: 277 מקומות חניה, 4 גרעיני חדרי המדרגות עם פירי מעליות ולובי, 2 חדרי מדרגות חירום ורמפה ירידה למרתף".

במחצית השנייה של שנת 2000 דנה ועדת המשנה בכמה ישיבות בבקשת החברה להקמת בניין היובל (בשטח כולל של 12,702 מ"ר) והחליטה: "לאשר את הבקשה להקמת מבנה בן 3 קומות מעל מרתף קיים לתערוכות וירידים כולל שינויים בקומת מרתף, כהקלה במסגרת 6% משטח המגרש...". הוועדה התנתה את אישורה בתנאים ובהם בין השאר, כי במסגרת 6% הקלה ייכללו הן השטחים העיקריים והן שטחי שירות, וכי בבקשת החברה לבניית בניין היובל תיכלל בקשה להריסת בניינים קיימים במתחם לשם העברת שטחים מבניינים אלה לבניין היובל.

במאי 2001 נתנה הוועדה המקומית לחברה היתר בנייה, לפיו הותרו: "הוספת שתי קומות חדשות, לתערוכות וירידים וחדרי מכוניות על הגג"; "שינויים במרתף הקיים"; וכן "הריסת חלק מהמבנים הקיימים בתחום מרכז הירידים (חלקם בהיתר וחלקם ללא היתר) בהתאם למסומן במפרט הבקשה".

על פי סעיף 97(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), היתרי הבנייה שניתנו לחברה היו חייבים להיות תואמים הן לתכניות שבתוקף, דהיינו תכנית 581 ותכנית ל', והן לתכנית שהופקדה, דהיינו תכנית 2540. הועלה, שההיתרים שנתנה הוועדה המקומית אמנם תאמו לתכנית המופקדת, אך לא לתכניות שבתוקף.

1. כדי לקבוע מהו השטח המותר לבנייה, היה צריך לקבוע את שטח המגרש, שבגינו נתבקשו היתרי בנייה, בהליכים הקבועים בחוק ובתקנות.

בחוק מוגדר מגרש - "יחידת קרקע שנקבעה בתכנית כתוצאה מפעולת חלוקה או איחוד או איחוד וחלוקה, או בתשריט חלוקה או איחוד, אף אם טרם נרשמה כחלקה בפנקסי רישום המקרקעין, בין אם מותרת בה בניה ובין אם לאו".

בתכנית ל' הוגדר "מגרש" - "שטח קרקע שאושר כמגרש בנייה בתכנית בניין עיר מאושרת סופית או שהוועדה המקומית הרשמה להקים עליו בית".

השטח שעליו הוקם בניין היובל מורכב מחלקות רבות. השטח לא אושר כמגרש בנייה בתכנית ל' ובתכנית 581. לפיכך, כדי להיכלל בהגדרת "מגרש" על פי החוק וכתנאי למתן היתר הבנייה, היה צריך להכין תשריט חלוקת קרקע כפי שנקבע בסעיפים 137 ו-138 לחוק.

הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית לא דרשה להגיש לה תשריט חלוקת קרקע ולא קבעה בשום שלב של הטיפול בבקשות להיתר הבנייה של החברה מה הן מידות המגרש ושטחו. בלא קביעה זו, היא לא הייתה רשאית לקבוע את זכויות הבנייה, שהן נגזרות מכך, ולתת היתר בנייה.

2. על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, במפרט המצורף לבקשה להיתר הבנייה, יש לציין בין השאר את שטח המגרש. בבדיקת המפרטים שצורפו לבקשות להיתרי בנייה, שהגישה החברה לוועדה המקומית, נמצא, כי בכל אחד מהמפרטים צוין שטח "מגרש" שונה, על אף שמדובר באותו בניין ובאותו "מגרש". בבקשה להיתר לבניית מרתף בניין היובל, מ-20.2.97, צוין ששטח ה"מגרש" 17,012 מ"ר, ואילו בבקשה להיתר לבניית בניין היובל עצמו, מ-26.3.01, צוין ששטח ה"מגרש" 161,425 מ"ר. בשני המפרטים צוינו אותם גושים וחלקות.

כאמור, באוגוסט 1997 החליטה ועדת המשנה, בין השאר, "לאשר את הבקשה להקמת מרתף לחניה בלבד עפ"י תכנית ע' בשטח התערוכות מרכז הירידים". בתכנית ע' שאושרה בסוף 1983 נקבע, כי "מגרש" - קרקע שנועדה להקמת בניין ואשר גבולותיה נקבעו בתכנית, לאחר שהוקצה ממנה השטח שנועד לצרכי ציבור". מאחר שלא הוגדר המגרש לבניין שבנייתו נתבקשה, לא הייתה ועדת המשנה רשאית להיתר את הקמת המרתף.

כאמור, החליטה ועדת המשנה לאשר את הקמת הבניין במסגרת הקלה המאפשרת תוספת אחוזי בנייה של 6% משטח המגרש. הוועדה המקומית נתנה היתרי בנייה לבניין היובל בשטח כולל של 21,059 מ"ר. לא נמצא בתיקי הוועדה המקומית מסמך כלשהו ובו חישוב

של השטח המותר לבנייה לפי גרסתה של הוועדה המקומית. לפיכך, יילקח להלן בחשבון שטח של 161,425 מ"ר, שצוין על ידי החברה במפרט הבקשה להיתר הבנייה, כשטח המגרש המוסכם על הוועדה המקומית.

כאמור, בכל עניין שתכנית 581 אינה קובעת הוראות נוגדות, חלה תכנית ל'. תכנית ל' קבעה ביחס לאזור שייעודו "תערוכה וגנים", כי "התכנית ואופן ניצול השטח הזה ייקבע בתכנית מפורטת מיוחדת". כאמור, אין תכנית מפורטת, אך תכנית ל' גם קבעה מגבלת אחוזי בנייה של 10% ב"מגרשים ציבוריים פתוחים". מכאן, שכל עוד לא אושרה תכנית מפורטת הקובעת אחרת, חלות על המתחם, לדעת משרד מבקר המדינה, הוראות תכנית ל' הנוגעות למגרשים ציבוריים, שלפיהן היה אפשר להתיר בנייה בשיעור של 10% (לא כולל שטחי שירות). אם שטח המגרש הוא 161,425 מ"ר כי אז ניתן לבנות בו 16,143 מ"ר, ועוד 9,685 מ"ר במסגרת 6% הקלה, ובסך הכול 25,828 מ"ר.

שטח הבניינים ב"מגרש", המסומנים במפרט הבקשה להיתר, לפני הקמת בניין היובל, היה 26,992 מ"ר, ובהפחתת הבניינים המיועדים להריסה ששטחם 7,900 מ"ר, נותר שטח של 19,092 מ"ר. הוועדה היתה יכולה לאשר בנייה של 6,736 מ"ר נוספים. אולם השטח שאושר לבניין היובל הוא 12,702 מ"ר (לא כולל שטחי שירות). בכך התירה הוועדה חריגה שהיא סטייה של 5,966 מ"ר. סטייה זו היא בגדר סטייה ניכרת מתכנית, שלפי סעיף 151 לחוק אין הוועדה רשאית לאשרה.

היטל השבחה

על פי התוספת השלישית לחוק, קבלת היתר בנייה בעקבות מתן הקלה מחייבת תשלום היטל השבחה. מאחר שהיתר הבנייה להקמת בניין היובל כלל - לשיטת הוועדה המקומית - הקלה בשיעור 6%, תבעה הוועדה המקומית מהחברה, לשלם היטל השבחה בסכום של 6,079,500 ש"ח, בהתבסס על שומה שנערכה בידי שמאי מקרקעין מטעם הוועדה.

החברה רצתה להגיש שומה אחרת בלי לעכב את קבלת היתר הבנייה, לפיכך הגישה לעירייה, באפריל 2001, התחייבות לשלם היטל השבחה בגין ההיתר. החברה התחייבה, ש"היה ולא תגובש הסכמה יימסר הבריור לידי שמאי מכריע, שזהותו תיקבע בידי הצדדים בהסכמה, ואשר הכרעתו תינתן לא יאוחר מתאריך 15.7.01".

החברה הגישה לעירייה "שומה אחרת" בהתאם לחוק, שנערכה בידי שמאי מקרקעין במאי 2001, וכללה שלוש חלופות שלפיהן אין החברה חייבת לשלם היטל השבחה.

ביולי 2001 שלח חשב מינהל ההנדסה של העירייה מכתב למנכ"ל החברה, ובו דחה את השומה שהגישה החברה.

בדצמבר 2001 מסר מנכ"ל החברה לעירייה חוות דעת של עורך דין פרטי בנושא היטלי השבחה. חוות הדעת הצביעה על ארבע חלופות פרשניות באשר להיקף הבנייה המותר במתחם, בהתייחס לתכנית 581 ולתכנית ל', ואשר בהתאם לו ייקבע היטל השבחה: הראשונה, הבנייה מותרת בהתאם לאחוזי הבנייה הניתנים בתכנית ל' לקרקע שאינה מצויה בלוח החלוקה לאזורים שבתכנית (ולשיטתו, בסעיף 38 לתכנית הוגדרה המגבלה ביחס לקרקעות כאלה כ"צפיפות שלא תעלה על 10 חדרים לדונם נטו ולא יותר מ-10 יחידות דיור"); השנייה, הבנייה כפופה להוראות החלות בתכנית ל' על שטחים ציבוריים פתוחים (10 אחוזי בנייה); השלישית, לפיה הבנייה כפופה להוראות החלות בתכנית ל' על מגרשים מיוחדים (30 אחוזי בנייה); והרביעית, היקף הבנייה ואופיה לא הוגבלו מכוח התוכנית אלא הושארו לשיקול דעת הוועדה המקומית בשלב הוצאת ההיתר.

חוות הדעת נימקה מדוע החלופה הרביעית נראית הסבירה ביותר, ומכאן מסקנתה, כי "אין צורך בשימוש במכשירי הקלה ואף לא בתקנות חישוב שטחים. היקף הבניה ואופיה יוסדר כולו בשלב ההיתר, עובדה המשפיעה כמובן גם על האפשרות לחייב, לעת הזו, בהיטל השבחה".

חוות הדעת התייחסה גם לסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה, המתנה הוצאת היתר בנייה בקיומה של תכנית מפורטת, הכוללת, בין היתר, הוראות בדבר שטחי הבנייה המותרים, והטעימה כי סעיף זה חל רק על תכנית שהופקדה לאחר 1.1.1996. "לגבי היתרים מכוחן של תכניות שאושרו או הופקדו קודם למועד זה אין חובה שבדין לכך שתכנית תכלול הסדרת נושאים אלו או אחרים במפורש. השאלה האם ניתן להוציא היתר מכוחה של תכנית מעין זו אמורה להבחן לגבי כל היתר ותכנית מכוח פרשנות פנימית של הוראותיה", נכתב בחוות הדעת.

נמצא, כי על אף שלאורך כל הדרך סברה הוועדה המקומית, כי יש לגבות היטל השבחה בגין הקלה של 6%, לא נדרש היועץ המשפטי של העירייה לחוות הדעת שמסרה החברה, כפי שצריך היה לעשות. תחת זאת, העביר היועץ המשפטי של העירייה את חוות הדעת ליועצת המשפטית של משרד הפנים (להלן - היועצת המשפטית) וביקש לקבל את חוות דעתה. היועצת המשפטית השיבה במאי 2002, כי היא מסכימה לאמור בחוות הדעת, וכי התכנית "הותירה את הקביעה בדבר היקף זכויות הבנייה והוראות הבנייה לוועדה המקומית...".

לא נמצא, כי הוועדה המקומית, אשר היא זו המופקדת על פי החוק על גביית היטל השבחה, דנה בחוות הדעת של היועצת המשפטית, וממילא לא נתקבלה החלטה בעניין. בפועל, חדלה העירייה לדרוש מהחברה לשלם היטל השבחה.

משרד מבקר המדינה פנה במהלך הביקורת לעיריית תל אביב-יפו וליועצת המשפטית של משרד הפנים, וביקש את התייחסותם לעמדתו, כי בהיעדר תכנית מפורטת, אין אלא

לקבוע כי מגבלת הבנייה במתחם עומדת על 10%, כקבוע בתכנית ל' ביחס לשטחים ציבוריים פתוחים; ועוד התבקשה התייחסותם להסתייגות שהעלה משרד מבקר המדינה מאימוץ פרשנות, שלפיה הותירה תכנית 581 את קביעת שטחי הבנייה לשיקול דעת הוועדה המקומית בשלב הוצאת היתר הבנייה, באשר לכאורה פרשנות זו, בין היתר, אינה מתיישבת עם עקרונות יסודיים בדיני תכנון ובנייה, שלפיהם תכניות מתאר, אשר מקבלות תוקף חוקי בהליכים הקבועים בחוק, הן אלה שמכתיבות את מסגרות התכנון. בתשובה הודיעו היועצת המשפטית של משרד הפנים והיועץ המשפטי של העירייה, כי הם עומדים מאחורי הפרשנות האמורה.

ב-13.3.03 נתן בית המשפט העליון פסק דין בתיק ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבניין ירדן בע"מ³, אשר עוסק בסוגיה של הוצאת היתר בנייה בהיעדר תכנית מפורטת. וכך נכתב בפסק הדין:

"היתר הבנייה הוא האקט האחרון בהיררכיית התכנון המרחבי, המבקש להוציא מן הכח אל הפועל את התכנון המקומי. ההיתר הינו פועל יוצא הנגזר מן התכנון המקומי, ואינו יכול להוות תחליף לו. הרשות המוסמכת למתן היתרי בנייה על פי סעיף 145 לחוק רשאית לאשר מתן היתר רק אם העבודה או השימוש בגינם הוא מתבקש מתאימים לתכנית ולדיני התכנון החלים על הקרקע (סעיף 145(ב) לחוק).

...

בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר-ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על ידי מוסדות התכנון, כמקובל.

...

המסקנה כי היתר בנייה אינו יכול למלא את החסר בתכנון מפורט אלא עליו להיגזר ולנבוע מתכנון מפורט של השטח אשר נעשה במסלול תכנוני תקין כקבוע בחוק. מכך עולה כי בטרם יוצא היתר בנייה, יש צורך בקיום תכנית בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין. מכאן גם ההוראה שבסעיף 145(ז) לחוק הקובעת כי, דרך כלל, מוסד תכנון לא יתן היתר מכח תכנית שהופקדה אחרי 1.1.96 אלא אם כן אושרה למקרקעין אשר לגביהם מבוקש ההיתר תכנית הקובעת הוראות בענין פירוט יעודי הקרקע, חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, קווי בנין, מספר קומות או גובה בנינים, ושטחי בנייה מותרים. הדרישה לקיום תכנון מפורט לגבי המקרקעין נשוא בקשת ההיתר מצאה את ביטוייה הסטטוטורי בהוראה זו, והיא משתלבת בתפיסה הכללית בדבר

3 פ"ד נז(2) 895.

קיום היררכייה של הסדרי תכנון ההולכים מן הכללי אל המפורט, ומסתיימים במתן היתר לביצוע עבודות הנסמך על התכנון המפורט במשבצת הקרקע.

...

מתן היתרי בנייה על פי תכנית כללית ובלתי מפורטת עשוי להיות שקול למתן היתר בלא תכנית כלל. הוא כרוך בחופש פעולה בלתי מוגבל או מוגבל באופן חלקי בלבד של הרשות המעניקה את ההיתר. הוא עשוי לחרוג מתפיסות תכנוניות בסיסיות של המרחב התכנוני הכולל, ושל התכנון הנקודתי הראוי.

התכנית שבה עוסק פסק הדין, כמוה כתכנית 581, אושרה לפני 1996. בית המשפט התייחס להשפעתו של סעיף 145(ז) לחוק, הנזכר גם בחוות הדעת המשפטית שניתנה לחברה, על תכניות כאלה באמרו: "אף שסעיף 145(ז) לחוק אינו מחייב ככזה לגבי ההסדר התכנוני החל מכח [התכנית הנדונה], בהיות התכנית קודמת למועד תחולתו, האמור בו מתווה את הצורך העיקרי בתכנון המפורט ונותן השראה פרשנית לפירושן של דרישות התכנית".

לדעת משרד מבקר המדינה, לפסק הדין השפעה על השאלה שהתעוררה בעניין פירוש תכנית 581 וקביעת היטל ההשבחה. נראה בעקבות פסק הדין, כי פרשנות שלפיה הותירה התכנית בידי הוועדה המקומית שיקול דעת לקבוע את שטחי הבנייה המותרים, אינה יכולה לעמוד עוד.

הדרך הנכונה לקבוע את היקף הבנייה המותרת, הייתה אפוא להכין תכנית מפורטת כפי שנקבע במפורש בתכנית ל'. גם העירייה והחברה חשבו כך בזמנו, שכן הן עצמן יזמו, טרם הגשת הבקשה להיתר בנייה, את הכנת תכנית מתאר 2540, שמטרתה "קביעת זכויות ופרוגרמה שתאפשר בניוי חדש והקמת מרכז לירידים, תערוכות...".

בהיעדר תכנית מפורטת ניתן לתת היתר בנייה אם בתכנית המתאר החלה על השטח יש פירוט מספיק של זכויות הבנייה (פסק הדין מתייחס גם לאפשרות זו). במקרה הנדון, תכנית 581 החלה על השטח אמנם לא קבעה זכויות בנייה אך היא נועדה לייחד שטח מסוים - שתחמה מתוך שטח שהוגדר בתכנית ל' כשטח ציבורי פתוח - לשימוש לתערוכה וגנים, והיא לא נועדה לשנות את המשטר התכנוני בכלל ואת זכויות הבנייה בפרט החלים על המקרקעין מכוחה של תכנית ל'. מאחר שעל פי תכנית ל' ניתן להחיל על השטח את ההוראות החלות על שטח ציבורי פתוח כמפורט לעיל, דהיינו בנייה בשיעור 10%, נראית דווקא חלופה פרשנית זו כסבירה לשאלת קביעת זכויות הבנייה והיטל ההשבחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל על הוועדה המקומית לשקול מחדש את עמדתה ולשוב ולהידרש לשאלה של קביעת היטל השבחה.

נוכח האמור בפסק הדין, שלח משרד מבקר המדינה במאי 2003 לעירייה, לחברה וליועצת המשפטית של משרד הפנים תיקון לטיטוט הדוח, תוך התייחסות לפסק הדין, כדי לקבל את תגובותיהם. החברה והיועצת המשפטית של משרד הפנים חזרו על עמדותיהם הקודמות. החברה גם טענה, בין היתר, שאין ללמוד מפסק הדין לעניינו. כן טענה החברה, שמסעיף 145(ז) לחוק ניתן ללמוד, שלגבי תוכניות שהוכנו לפני 1.1.96 ניתן היה לתת היתר בנייה, אף אם לא נקבעו הנחיות מפורטות באשר לשיעור הבנייה. משרד מבקר המדינה אינו מקבל את אבחנותיה של החברה בכל הנוגע למשמעותו של פסק הדין, אשר הבהיר את המצב המשפטי, כפי שבא לידי ביטוי בטיוטה הראשונה של הדוח. עמדת החברה אינה מתיישבת איפוא עם האמור בפסק הדין.



הוועדה המקומית אישרה בנייה בסטייה ניכרת מהתכנית התקפה החלה על השטח, סטייה שלא ניתן לאשרה.

הוועדה המקומית הפסיקה גבייה של היטל השבחה בגין הבנייה שאישרה כהקלה, על סמך חוות דעת משפטיות שלפיהן התכנית שחלה על השטח הותרה לוועדה המקומית את הקביעה בדבר היקף זכויות הבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה הפרשנות האמורה אינה יכולה לעמוד עוד נוכח פסק הדין שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון, לאחר מתן חוות הדעת האמורות. לפיכך על הוועדה המקומית לשוב ולהידרש לשאלה של קביעת היטל ההשבחה בגין בניית בניין היובל.