

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

ז' סיון תשפ"א

18 מאי 2021

לכבוד

גב' תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון

מר עוזי סלמן, היועץ המשפטי, עיריית תל אביב-יפו

שלום רב,

הנדון: הקלות מתכנית מתאר כוללנית

1. בין מינהל התכנון לוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו (להלן: "הוועדה המקומית ת"א") התעוררה מחלוקת בעניין סמכות ועדה מקומית לתכנון ובניה (להלן: "ועדה מקומית") ליתן הקלה מתכנית כוללנית, שעניינה גובה המבנים, צפיפות יח"ד או היקף זכויות הבנייה (להלן: "נושאי הליבה").
2. המחלוקת התעוררה עקב עמדת הוועדה המקומית תל אביב כי בסמכותה לאשר בתכנית מכח סעיף 62א(ג) וסעיף 62א(א)(9) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), שעיקרה תוספת קומות מעבר לקבוע בתכנית הכוללנית, בהיקף המותר בתקנה 82(8) לתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), תשס"ב-2002 (להלן: "תקנות סטיה ניכרת").
3. לשיטת הוועדה המקומית תל אביב, החוק אינו שולל סמכות זו מהוועדה המקומית. ככלל, הוועדה המקומית סבורה, כי לאחר אישורה של תכנית בסמכות מקומית הממצה את ההוראות הקבועות בתוכנית הכוללנית (או אם הוראות התוכנית הכוללנית מפורטות דיין ככל שמדובר בצרכי ציבור) ניתן במסגרת פסקה 9(א) לאשר תוכנית החורגת מהקבוע בכוללנית בנושאי הליבה¹, כל עוד לא מדובר בסטיה ניכרת. לטענת הוועדה המקומית תל אביב הדבר נכון באופן כללי, ונכון ביתר שאת ביחס לתכנית הכוללנית של תל אביב, שכבר אגב הליכי אישורה נאמר לגביה, כי ניתן יהיה לסטות בתכנית בסמכות מקומית, מההוראות הנוגעות למספר הקומות שנקבעו בתכנית הכוללנית. הוועדה המקומית סבורה כי מהלך כאמור יכול להיעשות בתוכנית אחת בסמכות מקומית, שכן כל מה שניתן לאשר בהקלה ניתן לאשר בתכנית לפי פסקה 9(א) וכל מה שניתן לאשר בשתי תוכניות ראוי לאפשר אישורו גם במהלך תכנוני אחד. הוועדה המקומית רואה בפרשנות האמורה אף ביטוי לרציונאל העומד ביסודו של תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, אשר ביקש להעביר סמכויות רבות ככל הניתן לוועדות המקומיות.
4. מנגד, מינהל התכנון סבור שלפי הוראות סעיף 62א(ד) לחוק, עם אישורה של תכנית כוללנית, הקובעת הוראות בנושאי הליבה, לא קיימת עוד סמכות לוועדה מקומית לסטות מהתכנית הכוללנית בתכנית אחרת שבסמכותה

¹ במונח נושאי ליבה כוונתנו לנושאים שבהם התמקד סעיף 62א(ד) בהפנייתו לפיסקאות פרטניות בס"ק 62א(א), העוסקות בגובה ביניים, הוספת זכויות בניה ושינוי מספר יחידות הדיור וכלל העניינים הנוגעים לסמכויות הקבועות בס"ק 62א(א1). לחלק מנושאים אלה יש הפניה מפורשת גם בסעיף 62א(ה) הקובע לאילו נושאים חייבת תוכנית כוללנית להתייחס.

בקשר לנושאים אלה. לשיטת מינהל התכנון, כאשר אין לוועדה מקומית סמכות לסטות מהתכנית הכוללנית באמצעות תכנית שבסמכותה, קל וחומר שאין לה סמכות לעשות זאת בדרך של מתן הקלה מתכנית, שהיא חלופה נחותה לתכנית. מינהל התכנון מסכים, ואף קבע כן בשורה של חוות דעת, כי מה שניתן לאשר ברצף של תוכניות בסמכות מקומית ניתן לעשות גם בתוכנית אחת בסמכות מקומית, אך בכך מתמצה הסכמתו עם הוועדה המקומית. לשיטת מינהל התכנון תכנון מקדים רישוי, ועל כן החשוב יותר הוא מענה לשאלה האם ניתן לקבוע הוראה מסוימת בתוכנית לפני השאלה אם ניתן לקבוע כאמור בהקלה ואזי לעשות שימוש בפיסקה (א)(9). מסקנה אחרת תוביל לתוצאה אבסורדית לפיה עניין שהמחוקק הגביל במפורש, כשמטרת ההגבלה היתה למנוע מוועדה המקומית לקבוע בתכנית בסמכותה הוראה אחרת בנושאי הליבה, ניתן יהיה להתירו בדרך עקיפה של הקלה או תוכנית לפי פסקה (א)(9). משכך, לעמדת מנהל התכנון, לא ניתן להגיע לתוצאה האמורה לא בדרך של תכנית מכוח סעיף 62א(א)(9) לחוק, לא בדרך של מתן הקלה, ואף לא בתכנית אחת שמשלבת דבר שניתן להתיר בשתי תכניות עוקבות.

5. על כן, השאלות שדרושות דיון והכרעה שלפני הן :

(א) האם סעיף 62א(ד) לחוק, שאינו מאפשר אישור תוכנית בסמכות מקומית, ככל שהיא סותרת תוכנית כוללנית בנושאים הליבה, שולל מהוועדה המקומית את הסמכות ליתן הקלה מהוראות שנקבעו בתכנית כוללנית בנושאים אלה, ומשכך גם סמכות לעשות שימוש בפסקה (א)(9), וזאת גם אם התכנית עומדת בכללי הסטייה הנכרת?

הואיל וחלק מהמחלוקת בין הוועדה המקומית למינהל התכנון נעוץ באופן הצגת השאלה, ראוי להציג את השאלה האמורה לעיל גם בתצורה אחרת – האם סעיף 62א(ד) לחוק שולל מהוועדה המקומית סמכות לאישור תוכנית מכח פסקה (א)(9), ככל שתוכנית זו סותרת את התוכנית הכוללנית בנושאים המנויים בסעיף? ואם כן – האם רשאית הוועדה לאשר הקלה בנושאים אלה?

(ב) אם התשובה לשאלה לעיל שלילית, וניתן ליתן הקלה או לאשר תכנית בסמכות מקומית לפי פסקה (א)(9) על אף הסתירה לכוללנית בנושאי הליבה, מתעוררת שאלה נוספת – האם ניתן לאשר את התכנית מפורטת מכוחה של התכנית הכוללנית ואת ההקלה ממנה "בהינף אחד", באמצעות שימוש בצירוף סעיפי סמכות, ובעניינו סעיפים 62א(ג) ו- 62א(א)(9) לחוק.

(ג) אם מתוך צבר התשובות לשאלות לעיל עולה כי לא ניתן ליתן הקלה או לערוך תוכנית לפי פסקה (א)(9) בעניין ליבה באופן הסותר תוכנית כוללנית, האם בכ"ז ניתן ללמוד מהתוכנית הכוללנית של תל אביב כי היא הוראותיה אינן משמיעות סתירה להקלה או לתוכנית לפי פסקה (א)(9), ככל שהוראות ההקלה או התכנית כאמור אינן בסטיה נכרת.

6. נאמר כבר כעת בתמצית, כי לאחר בחינת טענות הצדדים ומכלול השיקולים הצריכים לעניין, עמדתו היא כי ככלל לא ניתן לאשר תוכנית לפי פסקה (א)(9) אם היא עומדת בסתירה להוראות תוכנית כוללנית העוסקות בנושאי הליבה, קל וחומר שלא ניתן לאשר בוועדה המקומית במהלך תכנוני אחד תוכנית הממצה זכויות לפי התוכנית הכוללנית ומבקשת אף לסטות הימנה סטיה שאינה נכרת. עם זאת, וביחס לתוכנית הכוללנית של תל אביב, נמצא כי יש לפרש את הוראותיה ככאלה המאפשרות סטיה מהן בנושאי הליבה ככל שסטיה זו אינה ניכרת. משכך שימוש בפסקה (א)(9) במידה האפשרית בהקלה לא תהווה סתירה לתוכנית כוללנית זו.

עיקרי העובדות ורקע נורמטיבי

7. נוכח חשיבות לשון החוק נבקש לצטט את הסעיפים הרלבנטיים לענינו:

"א62. (א) תכנית מפורטת או תכנית מיתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית:

....

(א4) קביעת גובהם של בניינים ומספר הקומות שמותר להקים בבניין, או שינוי הוראות בדבר גובהם של בניינים ומספר הקומות כאמור הקבועות בתכנית, והכול בלי לשנות את היקף השטח הכולל המותר לבנייה לפי תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת שאישרה הוועדה המחוזית (בסעיף זה – תכנית שאישרה הוועדה המחוזית);

....

(9) כל ענין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151; אין בהוראות פסקה זו כדי לפגוע בסמכות הוועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147, ואולם לא תאשר הוועדה 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;"

...

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אישרה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית ומתקיים בה המפורט להלן (בחוק זה – תכנית כוללנית), יראו כתכנית בסמכות ועדה מקומית, לענין ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה בשטח שעליו חלה התכנית הכוללנית, שמתקיים בה האמור בסעיף קטן (ד), ולא יחולו לענין אותה ועדה מקומית הוראות סעיפים קטנים (א1) ו-(א2) למעט סעיף קטן (א1)(2)....."

...

(ד) תכנית בסמכות ועדה מקומית החלה בשטח שחלה עליו תכנית כוללנית לא תסתור את התכנית הכוללנית, ואולם ועדה מקומית תהיה מוסמכת לכלול בתכנית כאמור, על אף האמור בתכנית הכוללנית, עניינים המפורטים בסעיף קטן (א1)(2), וכן בסעיף קטן (א) למעט פסקאות (א4), (6), (8), (16) ו-(17) שבו."

8. הנה כי כן, סעיף א62(ד) קובע כלל לפיו ועדה מקומית (ולא רק עצמאית או עצמאית מיוחדת) שיש לה תכנית כוללנית מאושרת לא תאשר תכנית בסמכותה הסותרת את התכנית הכוללנית. יחד עם זאת, הסעיף מתיר לוועדה מקומית לכלול בתכנית בסמכותה, אף בסתירה לתכנית הכוללנית, עניינים המפורטים בסעיף א62(א1)(2)² לחוק וכן בסעיף א62(א) לחוק, למעט פסקאות מסוימות שבו ואלה הן:

(א4) – סמכות לקביעת גובה של בניינים ומספר הקומות שמותר להקים בבניין.

² הסעיף עוסק בהוספת זכויות בניה מקום שבו חלה התוספת הששית לחוק, הנוגעת לדיור בהישג יד.

(6) – סמכות לשינוי חלוקת שטחי הבניה המותרים בתכנית אחת שהיא תכנית שאישרה הוועדה המחוזית.

(8) – סמכות הגדלת מספר יחידות הדיור.

(16) ו-(17) – סמכות להגדלת השטח הכולל המותר לבנייה.

9. אם כן, הנושאים שלגביהם קבע המחוקק שלא ניתן לכלול בתכנית בסמכות מקומית באופן הסותר את התכנית הכוללת עוסקים בשטחי הבניה, גובה הבניינים ומספר יחידות הדיור – אלו נושאי הליבה. לגבי יתר הסמכויות שבסעיף 62א(א) רשאת הוועדה המקומית לאשר תכנית שיש בה הוראות אף אם הן סותרות תכנית כוללת. ברי כי במסגרת זו ניתן לעשות שימוש גם בסמכות לאשר תכנית לפי פסקה (א)(9), המאפשרת לכלול בתכנית כל עניין שניתן לבקשו כהקלה. השאלה שלפנינו מתעוררת כיוון שחלק מהנושאים שניתן לאשרם בהקלה עוסקים בנושאי ליבה, כך למשל ביחס לגובה בניינים ומספר קומות. משכך, וללא קשר לאופן שבו תוצא, השאלה המהותית היא האם ניתן בתכנית בסמכות מקומית לאשר שינוי של הוראות בנושאי הליבה, כמו למשל לקבוע מספר קומות גבוה יותר מזה שנקבע בכוללת, וזאת לפי פסקה (א)(9), תוך טענה שניתן היה להגיע לתוצאה זו במסגרת מתן הקלה.

10. טרם נצלול לטענות הצדדים נזכיר כי תכנית מתאר מקומית מס' תא/5000 הינה תכנית כוללת לעיר תל אביב-יפו (להלן: "תא/5000"). הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז תל אביב (להלן: "הוועדה המחוזית ת"א") פרסמה למתן תוקף את תא/5000 בדצמבר 2016. עם אישורה של תא/5000, הוועדה המקומית ת"א שהיא ועדה מקומית עצמאית מיוחדת עם תכנית כוללת קנתה סמכויות תכנון בהתאם לסעיף 62א(ג) לחוק.

עמדות הצדדים בתמצית

עמדת הוועדה המקומית ת"א

11. הוועדה המקומית ת"א סבורה כי אין מניעה לאשר הקלה אף אם ההקלה היא מהוראות שנקבעו בתכנית הכוללת ביחס לנושאי הליבה. זאת, משום שאין כל עיגון לשוני השולל סמכות זו מהוועדה המקומית וסטייה מתכנית כוללת כשלעצמה לא עולה לכדי סטייה ניכרת לפי תקנות סטייה ניכרת. כמו כן נמסר כי הפרקטיקה הזו נהוגה בתל אביב מזה זמן.

12. עוד לשיטתה, העובדה שהמחוקק לא ציין את פסקה (א)(9) כחלק מאותם סעיפים שלא ניתן לאשר מכוחן תכנית הסותרת את התכנית הכוללת- משמעותה שאין לראות בסעיף 62א(ד) לחוק ככזה השולל כל אפשרות לסטות מתכנית המתאר בנושאי הליבה, אלא דווקא לראותו כמאפשר זאת בדרך של הקלה או בתכנית לפי פסקה (א)(9) ובמגבלות תקנות סטייה ניכרת. הוועדה המקומית ת"א עומדת על כך שאילו המחוקק היה מבקש ליטול מהוועדה המקומית סמכות ליתן הקלה או לכלול אותה בתכנית לפי פסקה (א)(9), הדבר היה בא לביטוי מפורש בסעיף 62א(ד). למעשה, משמעות הטענה היא כי בעוד שביחס לנושאי הליבה לא ניתן לסתור לגמרי את הוראות התכנית הכוללת, עדיין יתכנו מצבים שהתוצאה התכנונית תהא סטייה מסוימת מהוראות התכנית הכוללת, כל עוד היא אינה סטייה ניכרת. תוצאה תכנונית זו לא הוגבלה על ידי המחוקק ומשכך היא מותרת.

13. הוועדה המקומית ת"א דוחה את הטענה כי הסמכות שנתרה לוועדה מקומית לאחר אישור תכנית כוללת לעניין הקלות או תכניות מכוח סעיף פסקה (א)(9) אינה כוללת סמכות בנוגע לנושאי הליבה. לשיטתה, אין להקיש מהגבלת סמכויות לאשר תכניות לפי פסקאות 62א(א)(4), (6), (8), (16) ו-(17) להגבלת הסמכות לאשר עמוד 4 מתוך 18

תכנית לפי פסקה (א)(9), זאת משום שאלו סעיפים עם סמכויות ומטרות שונות ביסודם. לדוגמא, פסקה (א)(4) היא מקור סמכות נפרד לקביעת גובה ומספר קומות למבנים. הסמכות לפי סעיף זה אינה מוגבלת, כך שוועדה מקומית רשאית לקבוע כל גובה.³ לצידה, פסקה (א)(9) גם היא מקור נפרד לסמכות הוועדה המקומית והיא מאפשרת גמישות תכנונית לא משמעותית שניתן להתיר בהקלה, שבשונה מפסקה (א)(4) אינה בלתי מוגבלת, אלא כפופה לסעיף 151 ולתקנות סטייה ניכרת. לכן, אין בהגבלת סמכות תכנון בעניין מסוים, כדי ללמוד על הגבלת סמכות לגמישות תכנונית באותו עניין.

14. בנוסף, טוענת הוועדה המקומית ת"א כי לא הייתה לעורכי תא/5000 כוונה לכבול את שיקול הדעת של הוועדה המקומית ביחס לאישור הקלות מהתכנית הכוללנית. לא זו אף זו, לטענת הוועדה המקומית ת"א בעת עריכת תא/5000 נלקח בחשבון כי ניתן יהיה להתיר הקלות ממנה. בעניין זה הציגה הוועדה המקומית עמדות שהוגשו לבית המשפט, גם בשם הוועדה המחוזית, שבהן עלה הטיעון שלפיו ניתן לסטות ביחס למספר הקומות בתכנית בסמכות מקומית גם אם תאושר לאחר התכנית הכוללנית. הוועדה סבורה כי הגבלת האפשרות ליתן הקלה מעבר לתכנית הכוללנית ובמקביל הגבלת השימוש בפסקה (א)(9), תיצור תוצאה תכנונית שגויה ושאינה עונה על צרכי השעה. זאת משום שמגבלות תא/5000 נקבעו מנקודת מוצא שניתן לחרוג מהן בסטייה שאינה ניכרת. שלילת הסמכות לעשות כן תחייב העברת הסמכות לאשר תכניות מסוג זה לאישור הוועדה המחוזית, מבלי שיש לכך הצדקה תכנונית ובניגוד לתכלית תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, שמטרתו כידוע להגביר את סמכויות התכנון של הוועדות המקומיות, בפרט הוועדות המקומיות העצמאיות. לטענת הוועדה המקומית הגבלת התוספות המבוקשות לעולם "הסטייה שאינה ניכרת" מלמדת כי מדובר בנושא שאיננו עד כדי כך משמעותי ומטעם זה אין הצדקה לאישור התכניות בוועדה המחוזית דווקא.

15. יתרה מכך, הוועדה המקומית ת"א סבורה כי פרשנות אחרת תביא לתוצאה לא סבירה ולחוסר קוהרנטיות בחקיקה, כך שלוועדה מקומית ללא תכנית כוללנית תהיה סמכות רחבה יותר, למשל בעניין קביעת גובה, מאשר לוועדה מקומית עצמאית מיוחדת עם תכנית כוללנית.

עמדת מינהל התכנון

16. מינהל התכנון סבור שכאשר החוק מגביל במפורש בסעיף 62א את סמכותה של ועדה מקומית לקבוע הוראות בתכנית שבסמכותה, ממילא גם אין לה סמכות לאשר הקלה או שימוש חורג מעבר להגבלה זו בדרך של הקלה מתכנית שהיא אישורה, אף אם הדבר אינו בגדר סטייה ניכרת. לדידו של מינהל התכנון, אם יתאפשר הדבר משפטית, הרי שניתן יהיה לעקוף הגבלות מפורשות של המחוקק בדרך של אישור תכנית ולאחר מכן באמצעות הקלה.

17. בהקשר זה נטען כי פרשנותה של הוועדה המקומית לחוק הקיים עלולה להביא דברים לכדי אבסורד, הנוגע לפרשנות סעיף 62א, בהתאם לדרך שבה הוא מיושם מאז חקיקתו. בתמצית - לפי הפרשנות המקובלת, אם ניתן להתיר עניין בהקלה מתכנית, הרי שלפי פסקה (א)(9) ניתן להתירו גם בתכנית. אם ניתן להתיר עניין בשתי תכניות עוקבות, הרי ניתן להתירו בתכנית אחת. הדבר גורם לתוצאה משפטית שלפיה ניתן, על פניו, לאשר

³ פסקה (א)(4) מאפשרת קביעת גובה של בניינים או מספר הקומות בהם, ללא הגבלה מסוימת, אך מבלי לשנות את השטח הכולל שהותר לבנייה לפי תכנית שאושרה בוועדה המחוזית.

הקלה מתכנית שטרם אושרה בוועדה המקומית יחד, במהלך אחד, עם אותה התכנית ממנה ההקלה מבוקשת. ודוק - הוועדה המקומית תבקש לאשר תכנית שבסמכותה מכוחה ניתן להוציא היתרים שלכאורה הולמת את הוראות הכוללנית, כאשר במסגרת אותה תכנית יבוקש לעשות שימוש גם בפסקה (א)(9) כך שאותה תכנית תכלול גם את ההקלה מהוראות אותה תכנית עצמה, ותסטה בנושאי הליבה מהוראות הכוללנית.

18. ראוי להדגיש, כי השאלה רחבה יותר מהעיסוק בה בחוות דעת זו, ולמעשה קשורה לא רק לסטייה מהוראות תכנית כוללנית בנושאי הליבה אלא גם למקרים אחרים. כך לדוגמא, סעיף 62א(א)(15) מאפשר לוועדה המקומית בתכנית שבסמכותה להוסיף שטחי שירות, ובלבד שהשטחים יתווספו לתת הקרקע. העלאת שטחים מתת הקרקע לפני הקרקע אינו בגדר סטייה ניכרת, וברגיל, ניתן להתיר זאת בדרך של הקלה. ועתה - לשיטת מנהל התכנון, אם ההקלה מבוקשת מתכנית שאישרה הוועדה המקומית לפי סעיף סמכות זה, שכלל כאמור הגבלה מפורשת, לא ניתן יהיה להתירה.⁴ לשיטתו, פרשנות אחרת, הייתה מובילה לתוצאה אבסורדית, שלפיה ניתן להתיר גם את שטחי שירות לפי פסקה (א)(15) וגם את העלאתם מעל פני הקרקע לפי פסקה (א)(9), והכל בתכנית אחת ובניגוד להגבלה המפורשת של המחוקק ובניגוד לכוונת המחוקק המסתברת.

19. בהתאמה, לעמדת מנהל התכנון, הוראה מגבילה כמתואר לעיל קיימת גם בסעיף 62א(ד) לחוק. המדובר בהגבלה שלא מאפשרת לאשר תכנית בסתירה מתכנית כוללנית באמצעות שימוש בסעיפי הסמכות הנוגעים לנושאי הליבה. לעמדתו, ההוראה משליכה כאמור גם על סמכותה של הוועדה המקומית להתיר סתירה שכזו באמצעות הקלה, שכן נוכח העובדה כי תכנון קודם לבניה אף תוכנית חשובה מהקלה ואם בתכנון לא ניתן, בהקלה על אחת כמה וכמה.

20. בנוסף לכך, עמדתם היא שיש לדחות את הטענה כי הוראת סעיף 62א(ד) לא הגבילה את הסמכות לחרוג מתכנית כוללנית בדרך של אישור תכנית לפי פסקה (א)(9), כעמדת עריית ת"א. לשיטת מנהל התכנון, אין לקרוא את הסעיף כאילו המחוקק ביקש להגביל את השימוש בסעיפים המפורטים בסעיף עצמו ואלה בלבד, אלא כוונת המחוקק הייתה להגביל את השימוש בסמכות שסעיפים אלו מקנים – קביעת עניינים בנושאי הליבה – ולהקנות לתכנית הכוללנית מעמד ככזו ש"אומרת את המילה האחרונה" ביחס לנושאי הליבה, באופן שהם לא יהיו ניתנים לסתירה בהליכים תכנוניים אחרים שבמסכות הוועדה המקומית.

כסימוכין לעמדתה זו, ציטט מנהל התכנון מדברי מנהלת מינהל התכנון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לעת הדיון בתיקון 101 אודות סעיף 62א:

"...אבל אם תכנית המתאר הכוללנית – זאת שהגישה אותה הוועדה המקומית - קבעה במקום מסוים או כלל עירוני, שפה רוצים רק בנייה מרקמית של שמונה קומות, אז אי אפשר יהיה לחרוג מזה. אני חושבת שבסך הכול זה איזון מאוד ראוי, שנותן גם חופש לוועדה המקומית כאשר אין לה תכנית מתאר או כאשר תכנית המתאר לא קבעה אמירות ספציפיות. ואם היא קבעה - שתתכבד הוועדה המקומית ותעמוד בהוראות תוכנית המתאר שהיא הגישה."⁵

⁴ דוגמאות נוספות שמינהל התכנון ציין: סמכותה של ועדה מקומית עצמאית להתיר בתחום רשות עירונית שטחים בתת הקרקע לפי סעיף 62א(א)(8); מגבלה שנקבעה בסעיף 62א(א)(13) בנוגע לשינוי הוראות שימור שנקבעו על ידי ועדה מחוזית; סמכות להגדלת שטחי בניה לפי סעיף 62א(א)(12) ועוד.

⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 172 של ועדת הפנים, הכנסת ה-19, עמ' 26, (31.12.2013).

21. יש לציין כי מינהל התכנון הבהיר שעמדתו מתייחסת רק למקרים שבהם ההקלה מתכנית מבוקשת ביחס לתכנית מפורטת שאושרה לאחר אישורה של התכנית הכוללנית, או למקרים שבהם ניתן ליתן ההקלה ישירות מהתוכנית הכוללנית⁶. כלומר ולשיטה זו בתורת מעין הוראת מעבר ובכפוף לבחינת הוראות המעבר שנקבעו בכוללנית, ניתן ליתן הקלה מתוכנית בסמכות מקומית שאושרה לפני הכוללנית, גם אם הקלה זו תביא לסתירה של הוראות הליבה בתוכנית הכוללנית.

דיון והכרעה

22. טרם הכרעתי בשאלות אלו, ראוי לציין כי הסוגיה דנן נידונה בעבר בוועדות הערר המחוזיות, ואף ניתנו בהן הכרעות סותרות. בהחלטה בערר בעניין **חיים זקן**⁷ נקבע כי ניתן לכלול בתכנית מקומית הוספת יח"ד שאין בהן סטייה ניכרת מהתכנית הכוללנית:

"יחד עם זאת, נבהיר בהקשר זה, כי בהתאם להוראת סעיף 62א(ד), ניתן לקדם תכנית בסמכות וועדה מקומית בהתאם לפסקה 62א(א)(9) בהתייחס לכל עניין שנקבע בהקלה, ובכלל זה הקלה עבור תוספת יחידות דיור. כך גם אין מניעה להוספת יח"ד בהקלה במסגרת הליכי רישוי."

יוער כי על החלטה זו הוגשה עתירה מינהלית.⁸ בפסק הדין נקבע כי בכל הנוגע לתוספת יחידות דיור, הרי שהתכנית הכוללנית במבשרת ציון לא הגבילה תוספת כאמור, ועל כן לא מדובר בסתירה לתכנית הכוללנית, כך שהיתיר הצורך להכריע בשאלת הסמכות.

לעומת זאת, בהחלטה בערר בעניין **פוגל**⁹ נקבע שהוועדה המקומית אינה מוסמכת לכלול בתכנית שבסמכותה תוספת קומות למבנים מכוח פסקה 62א(א)(9) בסתירה מהתכנית הכוללנית שחלה על אותו השטח:

"בהקשר זה נפנה לאמור בספרים של שרית דנה ושלום זינגר, דיני תכנון ובנייה, כך ב' עמוד 1050 בו נכתב בהקשר זה כדלקמן:

"... נראה שהפרשנות הנכונה לסיטואציה זו תהיה בקביעה שלפיה עניין או נושא שנאסר להסדירו בתכנית הסותרת את התכנית הכוללנית (כקבוע בסעיף 62א(ד) ה.ס.ל.) לא ניתן יהיה להסדירו בחריגה מהתכנית הכוללנית בתכנית לפי פסקה 62א(א)(9)."

אנו סבורים כי הוראת סעיף 62א(ד) הנ"ל מלמדת כי הוראת סעיף 62א(א)(9) אינה מהווה מקור סמכות נפרד לאשר תוספת קומות בתכנית בסמכות ועדה מקומית."

⁶ כאמור סיטואציה כזו אפשרית לפי סעיף 62א(ג)(5) אל לה לתוכנית כוללנית להיות מפורטת, אלא אם כן מדובר בפירוט של צרכי ציבור.

⁷ ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה ירושלים) 1110/19 **חיים זקן בנין והשקעות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצל** (פורסם בנבו, 26.04.2020).

⁸ עת"מ (מינהליים י-ם) 8809-06-20 **ועדה מקומית לתכנון הרצל נ' ועדת הערר לתכנון ולבניה - מחוז ירושלים** (פורסם בנבו, 08.10.2020).

⁹ ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 1117-08-18 **אייל יעקב פוגל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו** (פורסם בנבו, 05.09.2019).

יצוין כי על החלטה זו הוגשה עתירה מינהלית, אך העתירה נמשכה ולא ניתן בה פסק דין.¹⁰

23. עוד יש להבהיר, בטרם נפנה לשאלות שבפנינו, כי האמירה "הקלה מתכנית כוללנית" אינה מדויקת. שכן, הקלה היא בקשה המוגשת בשלב הרישוי, ואילו תכנית מתאר כוללנית אינה תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מפורטת המאפשרת הוצאת היתרים מכוחה. אם כך, באומרו "הקלה מתכנית כוללנית" בהכרח הכוונה היא שההקלה מתייחסת הן לתכנית מפורטת שאושרה מכוחה של התכנית הכוללנית ובהתאמה לה והן לתכנית הכוללנית עצמה, כאשר שתיהן חלות על הקרקע לגביה מבוקשת ההקלה. יצוין, כי בכל הנוגע לצרכי ציבור, אפשרית גם הקלה ישירה מתוכנית כוללנית, שכן בעניינים אלה ובאופן חריג ניתן גם לקבוע הוראות מפורטות בתכנית הכוללנית.¹¹

כעת נפנה לפרשנות הדין ולשאלות הדרושות להכרעה.

(א) האם הוועדה המקומית מוסמכת לאשר תוכנית לפי פסקה (א)(9) הסותרת תוכנית בנושאי הליבה? האם ניתן לאשר הקלה בסטיה מהוראות תוכנית כוללנית בנושאי הליבה?

24. כידוע, התכלית הסופית של כל טקסט משפטי, בוודאי של דבר חקיקה, נקבעת על פי התכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית גם יחד, כאשר בפרשנות טקסט מן המשפט הציבורי, יגבר בדרך כלל המשקל של התכלית האובייקטיבית.¹² עם זאת, אין בכך כדי לייתר לחלוטין את התכלית הסובייקטיבית. במקרה דנן, הוועדה המקומית תל אביב ומינהל התכנון הציעו פרשנות שונה להוראות החוק, ולכן נדרש לבחון את התכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית, וכיצד הן מתיישבות עם לשון החוק.¹³

25. כזכור, סעיף 62א(ד) קובע כי ועדה מקומית רשאית לסתור תכנית כוללנית בתכנית שבסמכותה לפי סעיף 62א(א) למעט באמצעות פסקאות (א4), (6), (8), (16) ו-(17) שבו, שכאמור עוסקות בנושאי הליבה. האם משמעותו של סעיף זה היא שלא ניתן להתגבר על הוראות התוכנית הכוללנית גם לא בדרכים אחרות, למשל באמצעות הקלה או באמצעות תוכנית לפי פסקה (א)(9)? – לשון אחר האם התכוון המחוקק להגביל את הוועדה המקומית לסתור תכנית כוללנית רק אם תעשה כן באמצעות שימוש בפסקאות המנויות בסעיף 62א(ד), או למעשה התכוון להגביל אותה מלסתור תכנית כוללנית בנושאים שבהם עוסקים אותן פסקאות- נושא הליבה- תהיה הדרך לעשות כן אשר תהא?

26. על מנת לענות על שאלה זו יש למעשה הכריע בשאלה אחרת והיא – האם לפנינו חסר חקיקתי (לאקונה) או הסדר שלילי. בענייננו, הסדר שלילי פירושו, שבפנינו רשימה סגורה של דרכים למנוע סתירה לתוכנית הכוללנית, אותן דרכים שמנה המחוקק בסעיף, תוך הפניה לפסקאות ספציפיות. משכך, ואם בהסדר שלילי עסקינן, אפשר המחוקק להתגבר על הכוללנית בדרכים אחרות, גם אם מדובר בהוראות בענייני ליבה, למשל בהקלה או בתוכנית לפי פסקה (א)(9). אם לעומת זאת בחסר עסקינן, פירושה בענייננו- שאין לדעת למה התכוון המחוקק מקריאת פשט הסעיף, ואזי יידרש הפרשן להשלים חסר זה.

¹⁰ עת"מ (מינהליים ת"א) 48697-10-19 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב - יפו נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה - מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 17.11.2019).

¹¹ ורי"ה ש"ש 6.

¹² אהרן ברק, "עקרונות כלליים של המשפט בפרשנות המשפט", ספר ויסמן (2002).

¹³ אהרן ברק, פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה, עמ' 720 (1993).

27. משכך, מדובר למעשה בשני שלבים פרשניים – ראשית, בחירה עצמה בין הסדר שלילי ובין חסר חקיקתי אשר דורש השלמה. שנית, ואם הוחלט כי יש בפנינו חסר חקיקתי יש לבחון את אופן ההשלמה של חסר זה.

28. השלב הראשון, בחירה בין לאקונה והסדר שלילי- בחירה קשה היא. למעשה הנטייה הראשונה של הפרשן המשפטי היא לבחור בהסדר שלילי, שכן כפי שאין המחוקק משחית את מילותיו לריק, כך גם אינו "שוכח" לצרף הוראות נדרשות. הבחירה בנתיבי החסר החקיקתי חייבת לעבור דרך קביעה פרשנית שלפיה הכלל המשפטי המופיע בחקיקה הוא חסר ו"זועק להשלמה". ראו לעניין זה רע"א 10879/02 **באולינג כפר סבא נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה** (פורסם בנבו 06.12.2006):

"התשובה הראשונה קובעת, כי את שהחוק הסדיר במפורש, הוא הסדיר במפורש. את שלא הסדיר במפורש, הוא השאיר לאוטונומיה של רצון הפרט. התשובה השניה קובעת, כי את שהסדיר החוק במפורש הוא הסדיר במפורש, ואת שלא הסדיר במפורש הוא הסדיר במשתמע. ההסדר המשתמע יכול שיהא חיובי (בבחינת "קל וחומר") או שלילי (בבחינת הסדר שלילי). בשתי התשובות הללו, הסדר החוק הוא שלם. החוק אינו חסר. התשובה השלישית קובעת, כי את שהסדיר החוק במפורש הוא הסדיר במפורש, אך הוא עשה כן באופן לא שלם. קיים חסר (לאקונה). המסקנה של חסר תבוא אם פירוש החוק על פי תכליתו מוביל למסקנה, כי החוק ביקש להסדיר את הסוגיה, אך לא השיג את מטרתו זו. השלמת החסר נעשית, בראש ובראשונה, על ידי היקש".

וכן ראו הניתוח המפורט לעניין השאלה האם מדובר בלאקונה או בהסדר שלילי וכיצד על הפרשן להכריע בין השניים בע"א (מחוזי תל אביב-יפו) 3406/98 **יוכבד הלפרין נ' הרשות המוסמכת** (פרסום בנבו, 16.04.2000).

ביחס לשלב השני, הנוגע לחסר - מורנו סעיף 1 לחוק יסודות המשפט כהאי לישנא -

1. "ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של המשפט העברי ומורשת ישראל".

ואזי יסתיים המסע רק בבחירה באופן מילוי החסר ובקביעת הכלל המשפטי שיחול על המקרה הנדון.

29. נתחיל אפוא בשאלה הראשונה, האם יש בענייננו לאקונה או הסדר שלילי? לשם מענה לשאלה זו נצטרך לפנות לפרשנותו של הדין, היינו לפרשנות משמעותה של ההוראה הקובעת איסור להשתמש בפסקאות המצוינות בסעיף 62(א)(ד) לצורך אישור תוכניות הסותרות את הוראות הליבה שנקבעו בתוכנית כוללנית.

תורת הפרשנות התכליתית מפנה אותנו לעיסוק הן בפרשנות הסובייקטיבית והן בזו האובייקטיבית של דבר החקיקה. באופן רגיל, הפעלת הפרשנות התכלית נעשית ביחס להיגד או מושג המופיע בהוראת החוק ואשר יש לו שני פירושים אפשריים. בענייננו, ונוכח העובדה כי עלינו להכריע בשאלה האם מדובר בהסדר שלילי או בחסר, ברי כי לא נוכל להתייחס למילים שאינן קיימות, אלא יש לקבוע באמצעות הפעלת הפרשנות התכליתית, למה התכוון המחוקק ב"אי הכללת הוראה". בענייננו, נדרש למספר מקורות פרשניים מקובלים הן בהיבטי הפרשנות האובייקטיבית והן בזו הסובייקטיבית.

תחילת המסע הפרשני עוברת כמובן בתכליות ובמטרות שהציב תיקון 101 לחוק התכנון והבניה לעצמו. בהקשר כללי זה צודקת הוועדה המקומית ת"א, בציינה כי אחת המטרות העיקריות שבתיקון 101 היתה העברת סמכויות מהוועדות המחוזיות למקומיות, כאשר ועדות שהוכיחו את עצמן כמקצועיות מספיק וכמי עמוד 9 מתוך 18

שעומדות בסטנדרט סביר של טוהר מידות, קיבלו סמכויות נרחבות יותר להפקיד ולאשר תוכניות. מטרת התיקון בהקשר זה היתה –

”ביזור סמכויות לוועדות המקומיות תוך יצירת מדרג וחלוקת סמכויות בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזית באופן שיאפשר האצה של הליכי התכנון ושיפור השירות לאזרח. על פי המוצע, ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות יעשה באופן הדרגתי והוא מותנה בהתנהלותן וביכולתן המקצועית של הוועדות. על פי המוצע, יהיה מדרג ותייעשה הבחנה בין ועדות מקומיות שונות – ועדה מקומית רגילה, ועדה מקומית עצמאית ועדה מקומית עצמאית מיוחדת.”¹⁴

ואולם, תכלית כללית זו אינה ממצה כמובן את העיסוק בסוגיה שבפנינו, המתמקדת במהותה ומעמדה של תוכנית כוללנית.

30. מהי תוכנית כוללנית? לשם מה נקבעה? ומה הקשר בין אישורה ובין הרצון להעביר סמכויות לוועדות המקומיות?

סעיף 62א(ג) מגדיר תוכנית כוללנית בנוסח פתלתל למדי –

”... אישורה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית ומתקיים בה המפורט להלן (בחוק זה – תכנית כוללנית), [יראו כתכנית בסמכות ועדה מקומית, לעניין ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה בשטח שעליו חלה התכנית הכוללנית, שמתקיים בה האמור בסעיף קטן (ד), ולא יחולו לעניין אותה ועדה מקומית הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(2) למעט סעיף קטן (א)(1)(2)....]:

(2) התכנית שאישרה הוועדה המחוזית חלה על אחד מאלה:

(א) כל שטח מרחב התכנון המקומי;

(ב) כל שטח היישוב שהתכנית חלה בתחומו;

(ג) חלק משמעותי ממרחב התכנון או משטח היישוב כאמור בפסקת משנה (א) או (ב);

לענין זה, ”חלק משמעותי” – כפי שתחליט הוועדה המחוזית;

...

(4) התכנית שאישרה הוועדה המחוזית כוללת, לפחות, את כל העניינים כמפורט להלן:

(א) ייעודי הקרקע בתחומה ושימושי הקרקע המותרים בכל אחד מהייעודים;

(ב) קביעת שטחי קרקע המיועדים לשטחים פתוחים ולצורכי ציבור, או קביעת הנחיות בדבר שטחים שיש לייעד לצרכים אלה, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה; לעניין פסקה זו, ”צורכי ציבור” – כהגדרתם בסעיף 188(ב);

(ג) קביעת השטח הכולל המותר לבניה בכל ייעוד או בכלל הייעודים, גם בלא קביעת זכויות בניה בכל מגרש או במגרש כלשהו;

¹⁴ מתוך דברי ההסבר הצ”ח הממשלה תשע”ג, מס’ 793, עמ’ 1194 – תיקון 101 לחוק התכנון והבניה.

(ד) הנחיות בדבר שטחי קרקע שיש ליעד לתחבורה, לחניה, לביוב ולתשתיות, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה, לרבות התוויית הדרכים העיקריות בתחומה;

(ה) הנחיות לענין גובה הבנינים;

(5) בתכנית שאישרה הוועדה המחוזית לא נקבעו הוראות בעניינים המפורטים בסעיף 145(ז) לגבי מגרשים מסוימים אלא אם כן ביקשה הוועדה המקומית שייקבע בתכנית הוראות בעניינים כאמור לגבי מגרשים המיועדים לצורכי ציבור כהגדרתם בסעיף 188(ב) או למיתקני תשתית מקומיים.

אם כן, תוכנית כוללת היא תוכנית שחלה על כל מרחב התכנון המקומי או על רובו, והיא קובעת עקרונות תכנוניים בתחומים החשובים ביותר, שאותם מצא המחוקק לנכון לציין במפורש, וביניהם ייעודי הקרקע במתחמים השונים של מרחב התכנון המקומי, קביעת שצ"פים ושצ"צים והנחיות לצרכי הציבור הכלליים, קביעת זכויות הבנייה המרביות והנחיות לענין גובה בניינים. למעשה, המחוקק דורש ממתכנן התוכנית הכוללת להתייחס לכל נושאי הליבה בתכנון הכוללני וכן קבע שכלל, התוכנית הכוללת לא תוכל להיות תוכנית מפורטת.

מתפקידים אלה שהמחוקק נתן בידי התוכנית הכוללת, ניתן ללמוד על החשיבות שהוא מוצא בה כתוכנית שמייצרת מסגרת תכנונית ארוכת טווח, במרחב התכנון המקומי, הנערכת תוך בחינה תכנונית בראייה כוללת. בחינה זו מאפשרת לקבוע כללים ברורים, בין היתר, בנוגע לצרכי הציבור הנדרשים ולחלוקת העושר במרחב התכנון המקומי, תוך הבטחה שזה יחולק על פי שיקולים רחבים הבוחנים את צרכי התכנון השונים, אף ברמה האזורית ולא רק את בעיניה של הוועדה המקומית.

וכך נכתב על התוכנית הכוללת בדברי ההסבר לתיקון 76 לחוק התכנון והבניה –

"...כיום מוגשות למוסדות התכנון תכניות מיתאר מקומיות נקודתיות רבות, המכבידות על העומס המוטל על מוסדות התכנון ומקשות על גיבוש תפישת תכנון כללית למרחבי התכנון המקומיים ... הרחבת הסמכויות של הועדות המקומיות כאמור תתרום למיציאת התכנון של הועדות המחוזיות ושל הועדות המקומיות, באמצעות הכוונת הועדות המחוזיות להתמקד בהתוויית מדיניות תכנונית כוללת, והסמכת הועדות המקומיות לאשר תכניות נקודתיות שאינן סותרות את מדיניות התכנון הכוללת. וכן, הרחבת הסמכויות של הועדות המקומיות כמוצע תהווה תמריץ לועדות המקומיות ליזום תכניות מיתאר מקומיות המגבשות את עקרונות התכנון של מרחבי התכנון המקומיים..."¹⁵

החשיבות של התוכנית הכוללת נלמדת גם מההוראות סעיף 1א62 לחוק המחייבות את הוועדה המקומית לדווח למחוזית על יישום הוראותיה של התוכנית הכוללת באמצעות תוכניות מפורטות. ועוד, המחוקק קובע מסגרת זמנים לאישור תוכנית כוללת ואף סנקציה למצב שבו מסגרת הזמנים הזו לא מקויימת, בדמות איבוד סמכויות של הוועדה המקומית.¹⁶

¹⁵ מתוך דברי ההסבר להצ"ח הממשלה תשס"ו מס' 236 עמ' 298 - תיקון 76 לחוק התכנון והבניה.

¹⁶ ור' סעיף 62א(ה) לחוק התכנון והבניה.

31. חשיבותה של התוכנית הכוללנית בעיני החוקק לא נפקד גם בכל הנוגע לשאלה המרכזית שבה עסק תיקון 101 – היא שאלת העברת הסמכויות לוועדה המקומית. אמנם, תוכנית כוללנית נחשבת כתוכנית מתאר מקומית לכל דבר וענין, ואין היא משנה ממדרג התוכנית הקבוע בסעיף 129-131 לחוק (ור' סעיף 62א(ט)). עם זאת, על פי התפיסה שהנחתה את המחוקק, אם וככל שתאושר תוכנית כוללנית, תהא ועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת רשאית לאשר כל תוכנית מקומית התואמת לתוכנית הכוללנית. שנאמר בסעיף 61א(ג) –

”...יראו כתכנית בסמכות ועדה מקומית, לענין ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה בשטח שעליו חלה התכנית הכוללנית, שמתקיים בה האמור בסעיף קטן (ד), ולא יחולו לענין אותה ועדה מקומית הוראות סעיפים קטנים (1א) ו-(2א) למעט סעיף קטן (1א)(2)....”

כלומר, בכפוף למגבלות של ס”ק (ד), תוכנית כוללנית מאפשרת לוועדה מקומית עצמאית לאשר כל תוכנית התואמת את התוכנית הכוללנית. אמנם ניתן לומר שאישורה של תכנית כוללנית מצמצם את סמכות הוועדה המקומית, שכן סעיף 62א(ד) לחוק, שעומד במרכז חוות דעת זו, קובע כי עם אישורה של תכנית כוללנית, לא תאשר ועדה מקומית (כל ועדה מקומית) תכנית הסותרת את התכנית הכוללנית, למעט חריגים. ואולם למעשה, ביחס לוועדה מקומית שהוסמכה כוועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת, אישורה של תכנית כוללנית מרחיב את סמכות הוועדה, וזו היתה כוונתו המקורית של תיקון 101 לחוק. ודוק, ביחס לוועדות אלה מהווה התכנית הכוללנית מקור נפרד לסמכות, המחליף את סעיפי הסמכות של הוועדה המקומית העצמאית שלה אין תוכנית כוללנית ושקבועים בסעיפים 62א(א) ו-1א(2).¹⁷

על מעמדה של התוכנית הכוללנית בוודאי בכל הנוגע לסמכויות הליבה המפורטות בס”ק 61א(ג), ניתן ללמוד גם ממקור פרשני סובייקטיבי נוסף – כפי שציין מינהל התכנון בעמדתו, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, תארה מנהלת מינהל התכנון דאז, הגב’ בינת שוורץ, את החשיבות המיוחדת שיש לתוכנית הכוללנית. הגב’ שוורץ הסבירה, כי מטרתה של תכנית הכוללנית היא לקבוע מסגרת תכנונית כאמור ושלאחר אישורה ועדה מקומית תהיה מוגבלת לסטות ממנה בנושאים של היקף יחידות הדיוור, גובה או זכויות בנייה (אלה חלק מנושאי הליבה המתוארים לעיל). בניגוד לנוסח הסעיף, במסגרת הדיון הציגה ראש מנהל התכנון את הנושאים עצמם ולא הפניה לסעיפים הסמכות בחוק. ללמדך כי נושאי הליבה עצמם הם החשובים ולא ההוראות הפרטניות הקבועות בסעיף 62א(א) ו-1א(2) המתייחסות לנושאי הליבה.

32. **מן האמור לעיל עולה תמונה פרשנית ברורה, שלפיה נוכח החשיבות הרבה שמייחס המחוקק לתוכנית הכוללנית בכלל והוראות הליבה שיופיעו בה בפרט, מסתברת יותר פרשנות שלפיה הפירוט של הסעיפים בס”ק 61א(ד) אינו הסדר שלילי, אלא חסר חקיקתי ויש לבחון אילו הוראות נוספות נכון כי ישלימו חסר זה כדי להגן על מעמד הוראות הליבה של התוכנית הכוללנית.**

33. משכך הגענו לשאלה השנייה ואשר לפיה נצטרך להתייחס לשאלה כיצד יושלם החסר החקיקתי. כאמור, חוק יסודות המשפט קובע, כי אם לא מצא הפרשן מענה לחסר החקיקה בדיון או בהלכה הפסוקה, עליו לפנות לדרך

¹⁷ וכך נאמר בדברי ההסבר לתיקון 101 לחוק התכנון והבניה: “הוראות סעיפים קטנים (1א) ו-(2א) של סעיף 62א, בנוסח המוצע, נועדו אם כך לגשר על התקופה שעד לאישורה של התכנית הכוללנית, ולאפשר את ביזורן של סמכויות לוועדות המקומיות בתקופה זו.”

עמוד 12 מתוך 18

ההיקש (האנלוגיה). הואיל ולא נמצאה פסיקה, בוודאי של בית המשפט העליון בסוגיה זו¹⁸, נבקש לבחון עריכה של היקש להוראות אחרות בחוק. דא עקא, שגם הפעלתו של היקש בהקשרנו לא פשוטה היא, שכן ממבט ראשון לא נראה כי הוראות החוק מתייחסות לסיטואציה דומה שניתן ללמוד אנלוגיה הימנה.

אלא שתורת ההיקש מלמדת, שלעתים ניתן ללמוד על התשובות לשאלה הראשונה- האם מדובר בהסדר שלילי או בחסר ולשאלה השניה – אם מדובר בחסר כיצד להשלימו, מאותו מקור חוקי ממש. הנשיא ברק כתב על כך "...בדרך חשיבה זו השיקול האנלוגי (ההיקש) משמש הן למציאת החסר והן להשלמתו, כאשר החשיבה בענין ההשלמה קודמת לחשיבה בענין עצם קיומו של החסר..."¹⁹

אמנם, כאמור לעיל, ברק מדגיש כי יש לעשות הבחנה בין שתי השאלות, אלא שהוא מציין כי לעתים יש הפריה הדדית בתשובות הניתנות לשתייהן.

ובעניינו –

כפי שהורחב ופורט לעיל המחוקק נותן מקום של כבוד לתוכנית הכוללנית, ורואה בה נקודת עוגן בהיבט של מתן סמכויות לוועדות המקומיות. כאמור, בסעיף 61א(ג) מדגיש המחוקק את העיקרים שאותם חייבת כל תוכנית כוללנית לכלול- אלה ענייני הליבה, ובסעיפים נוספים מודגשת החשיבות בעריכתה ובאישורה של תוכנית זו. **בהיקש לסעיפים אלה ניתן לומר, כי לא רק שהרשימה הקבועה בסעיף 61א(ד) של סעיפים שאסור לעשות בהם שימוש בסתירה לכוללנית אינה מלאה, אלא שיש להשלימה על דרך מניעת אישורה של תוכנית אחרת בסמכות מקומית, הסותרת את הוראות הליבה בכוללנית.** לשון אחר, מצבור הסעיפים המתייחסים למעמדה של התוכנית הכוללנית מכוון לכך שהוועדה המקומית לא תוכל לפעול בדרכים תכנוניות אחרות כדי לעקוף או לסתור את ההוראות שנקבעו בנושאי הליבה. **המסקנה הנובעת מהאנלוגיה לסעיפי החוק האחרים היא כי לא ניתן לתכנן בתוכנית בסמכות מקומית גם לא לפי סעיף 62א(א)(9) עקיפה של הוראות הליבה בתוכנית הכוללנית.**

יושם אלי לב, כי מן האמור לעיל עולה שבנושאים שאינם נושאי הליבה, ניתן לאשר תוכניות לפי הפסקה האמורה כמו גם לפי פסקאות נוספות בסעיף 62א. כלומר, ובניגוד לטענת הוועדה המקומית, העדר אזכור של פסקה(א)(9) בעסיף 62א(ד) אינה מלמדת על הסדר שלילי, שכן ביחס לנושאים אחרים הנוגעים לסטייה מתוכנית כוללנית, שאינם נושאי הליבה, אין המחוקק מגביל את הוועדה המקומית מלעשות שימוש בסמכותה לפי פסקה זו. כך למשל, גם אם התוכנית הכוללנית תיתן הוראות כלליות ביחס לדרכים או שימושים הניתנים למימוש בשצ"פ, ניתן לעשות שימוש בפסקה(א)(9) כדי לסטות מהוראות אלה, כל עוד הדבר מותר בהקלה.

34. בהמשך לאופן השונה בין הוועדה המקומית ובין מינהל התכנון בהצגת השאלה העיקרית לדיון בעניינו, יש לשאול האם נכונה המסקנה האמורה לעיל ביחס לתוכנית לפי פסקה(א)(9) גם בכל הנוגע להקלה מתוכנית כוללנית, תוך שימוש בסמכות הנתונה לוועדה המקומית לפי סעיף 147? כלומר, גם אם ביקש המחוקק להימנע ממהלך תכנוני הסותר תוכנית כוללנית בענייני הליבה, האם בהכרח נובע כי יש להימנע ממהלך דומה לעת מתן הקלה?

¹⁸ אם כי ר' להלן בסעיף 42 לחוות דעת זו לענין התוכנית הכוללנית של תל אביב, את עמדת המדינה שהוגשה בעת"מ (ת"א) 41212-12-15 **אמות השקעות בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב** (פורסם בנבו 13.03.2016).

¹⁹ אהרון ברק, החסר (לאקונה) במשפט וחוק יסודות המשפט, משפטים כ תשנ"א, 276.

כל אחד מהצדדים למחלוקת סבור למעשה, כי שאלת ההקלה ושאלת התוכנית לפי פסקה (א)(9) זהות הן במהותן והתשובה שצריכה להינתן בעניין זהה. מינהל התכנון סבור, כי מעת שלא ניתן לתכנן בסמכות מקומית בניגוד להוראות הליבה לפי פסקה (א)(9), ברי כי לא ניתן ליתן הקלה באותם עניינים, שכן תכנון קודם לרישוי. הוועדה המקומית סבורה גם היא כי קיים קשר חד ערכי בין הקלה ובין תוכנית לפי פסקה (א)(9), אך בכיוון ההפוך - הואיל ולא נשללה במפורש הקלה, הרי שלדידה לא ניתן לשלול גם לא תוכנית לפי פסקה (א)(9).

35. בכל הנוגע להקלה נבקש אנו להציג תזה שונה במעט, אם כי לא להכריע בדבר - לכאורה, מן המסקנה באשר לקיומו של חסר חקיקתי בסעיף 62א(ד) ובאשר לדרך מילוי של חסר זה, נובעת המסקנה כי לא ניתן לסטות מהוראות הליבה בתוכנית כוללנית אף לא בדרך של הקלה. במובן זה תהא המסקנה דומה לעמדת מינהל התכנון, אם כי לא מנימוקיו. ואולם, מסקנה זו עולה רק לכאורה מן הכתובים, ולמעשה כלל אין בטחון כי ניתן להשלים את החסר שבסעיף 62א(ד), גם באופן שיאסור מהלך של הקלה מתוכנית כוללנית.

כידוע, סמכות הוועדה המקומית להתיר הקלה או שימוש חורג מתכנית מעוגן בסעיפים 146 ו-147 לחוק. הליך זה הוא החריג לכלל האצבע לעניין רישוי הבנייה שקבוע בסעיף 145(ב) לחוק לפיו היתר בנייה יהיה תואם לתכנית, והוא נועד לשם מתן גמישות לוועדה המקומית, במסגרת הליכי הרישוי, לסטות במידה שאינה ניכרת מהתכנית לשם התאמת ביצועה למגמות תכנון משתנות. סמכות זו אינה בלתי מוגבלת, נהפוך הוא - היא מוגבלת לכך שההקלה או השימוש חורג מתכנית אינם עולים לכדי סטייה ניכרת וכפופה להליך של פרסום לציבור ומתן הזכות להתנגד לסטייה. במובן זה שוכן ההליך של הקלה בין עולמות התכנון לעולמות הרישוי.

כידוע, חוק התכנון והבניה קובע שדרך המלך לקבוע הוראה תכנונית המאזנת בין האינטרסים השונים היא באמצעות תכנית, באשר היא מגשימה בצורה הטובה ביותר את תכליות חוק התכנון והבניה. כך, למשל, תכנית נבחנת על ידי הרכב מוסד התכנון שלו שיקול דעת רחב ובו נשמעות הדיספלינות הרלבנטיות, היא מתפרסמת לציבור וזה רשאי להגיש לה התנגדות ולהביע את עמדתו, היא מקימה חבות בהיטל השבחה ומנגד גם עילה לפיצוי בגין ירידת ערך המקרקעין ככל שארעה כתוצאה מאישורה. לעומת התכנית, הליכי הרישוי הם "נחותים" יותר בפרמטרים האמורים ובעיקר בכל הנוגע לקביעות התכנוניות שניתן להתיר במסגרתם, ועיקר תפקידם להוציא מן הכוח אל הפועל את התכנית והקביעות התכנוניות שבה. בכל הנוגע להקלה, כוונת המחוקק היא כי יעשה בה שימוש לאותם מקרים מיוחדים בהם נדרשת גמישות מהתכנית, ולא לשם הסדרת סוגיות תכנוניות עקרוניות ורחבות היקף. על פני הדברים, הסמכות בעניין מתן הקלה או שימוש חורג נפרדת מסמכויות הנתונות בחוק לוועדה בקשר לאישור תכניות. אלו מתייחסות לשלב התכנון ואלו לשלב הרישוי. אמנם הקלה אינה כרישוי רגיל, ואולם לא ניתן לראות בה גם לא הליך של תכנון על כל האיוונים הקיימים בו, המפורטים לעיל. משכך קיים קושי, בהיעדר הוראה מפורשת בחוק או בתקנות סטייה ניכרת, לקבוע כי לא ניתן להתיר הקלה מתכנית כוללנית על דרך ההיקש.

קושי זה מתגבר נוכח הוראות סעיף 62א(ט) הקובע כי –

"... (ט) הוראות סעיף זה אינן גורעות מהוראות סעיפים 129 עד 131 וסעיף 147."

הנה כי כן, בניגוד להוראה ה"סתומה" בדבר אישור תוכנית אחרת בסמכות מקומית הסותרת את הוראות הליבה, המחוקק קובע במפורש כי הוראות הסעיף לא באות לגרוע מסמכויות הוועדה המקומית ליתן הקלה. במונחים פרשניים, על פני הדברים, קשה לראות כיצד מתגברת תורת השלמת החסר על הוראה מפורשת זו.

עמוד 14 מתוך 18

36. לא נסתתר מעניינו הקושי שמייצרת הפרדה אפשרית בין הוראות החוק הנוגעות לתוכנית לפי פסקה (א)(9) ובין הוראות החוק הנוגעות להקלה, באותו ענין ממש. פרשנות כאמור עלולה להוביל לתוצאה אבסורדית ובלתי רצויה, כך שלמעשה ועדה מקומית תוכל לעקוף מגבלה שהוטלה עליה בחוק (אמנם מגבלה שהוטלה בדרך של היקש) בדרך של הקלה מתכנית שאישרה היא עצמה, אלא שאין באבסורד זה כדי לבטל את הקושי הפרשני. מכל מקום, לענין ההכרעה בין העמדות השונות של מינהל התכנון מזה והוועדה המקומית מזה, **אין נדרש לקבוע מסמרות בענין**.²⁰ על אחת כמה וכמה, כאשר אגב הדיון סביב חוות דעת זו, הודיע מינהל התכנון כי הוא פועל לתיקון בתקנות סטייה ניכרת כדי להבהיר את הדין. בהתאם לתיקון המתגבש, בקשה להקלה או לשימוש חורג מתכנית שאישרה ועדה מקומית לפי סעיף 62א לחוק, אשר לא ניתן להתירה בתכנית בסמכות הוועדה המקומית בהתאם לסעיף 62א, למעט פסקה 62א(א)(9) שבו – תחשב סטייה ניכרת.

(ב) האם ניתן לאשר תכנית בסמכות מקומית מכח התכנית הכוללת ואת ההקלה ממנה במהלך תכנוני אחד, באמצעות שימוש בצירוף סעיפי סמכות, ובעניינו סעיף 62א(ג) ו-62א(א)(9) לחוק?

37. לכאורה שאלה זו מתייגרת נוכח המסקנה כי לא ניתן לסטות מהוראות הליבה של תוכנית כוללת באמצעות שימוש בפסקה (א)(9). דא עקא, שמצאנו לנכון להדגיש את השימוש השגוי בעניינו בצירוף הסמכויות למקרה שהמסקנה המושתתת על חסר חקיקתי לא תתקבל. אם וככל שיוכרע כי המחוקק לא אסר כלים אחרים לסטייה מהוראות הליבה בכוללת, יתבקש מהלך תכנוני, אשר כאמור לעיל, מינהל התכנון כבר אשרו בעבר ואשר לפיו – כל שניתן לעשות בשני מהלכים תכנוניים ניתן לעשות גם במהלך תכנוני אחד. ובעניינו – מעת שניתן בהקלה לסטות מתוכנית כוללת, ניתן לעשות כן גם בתוכנית לפי פסקה (א)(9). ואם ניתן לעשות כן בשתי תוכניות נפרדות בסמכות מקומית (תוכנית ראשונה היא זו הממצה זכויות לפי הכוללת ותוכנית שניה מעגנת הקלה מתוכנית זו), ניתן לעשות כן גם במהלך תכנוני אחד – בתוכנית בסמכות מקומית הנשענת על שני סעיפי סמכות.

38. נבקש להסב את תשומת הלב לקושי שמייצרת המסקנה בדבר מהלך תכנוני אחד בעניין שבפנינו. ודוק, ככל שההקלה נוגעת לעניין שנקבע בתכנית המפורטת עצמה, קשה להסכין עם מצב שבו במהלך תכנוני אחד מבוקש הן לאשר תוכנית והן לסטות ממנה עוד טרם שאושרה!

כידוע, המבחנים למתן הקלה מתכנית פורטו בפסיקה ובהחלטות של וועדות ערר. לאורך השנים נקבעו ארבעה מבחנים מרכזיים לבחינת הסבירות שבמתן ההקלה.²¹ הראשון הוא הצדקה תכנונית – קרי בחינה תכנונית של הבקשה לגופה. השני – היקף ההקלה המבוקשת. השלישי – הפגיעה שתיגרם לצד ג', והרביעי והרלוונטי לעניינו – מועד התכנון המאושר :

²⁰ ועוד, יובהר בהדגש כי לעניין הסמכות ליתן הקלה, אין באמור בחוות דעת זו כדי לשלול את הצורך בבחינה בכל מקרה לגופו. כך למשל, לגבי בקשה להקלה שעניינה העלאת שטחי שירות מותת הקרקע לפני הקרקע שמוגשת כהקלה מתכנית שאושרה על ידי הוועדה המקומית לפי סעיף 62א(א)(15), נראה כי הפרשנות הסבירה היא כי לשון הסעיף ביקש למנוע מצב זה, שכן השטחי השירות "צבועים" לתת הקרקע בלבד. הנחה זו מוסכמת הן על מינהל התכנון והן על הוועדה המקומית ת"א.

²¹ ראו ערר (דרום) 6055/08 איתן כחל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד (פורסם בנבו, 15/12/08)

"ותיקותה" של התכנית המאושרת מהווה שיקול לגיטימי במתן ההקלה, וככל שהתכנית החלה על המקרקעין ישנה יותר, היא עשויה שלא להתאים למצב התכנוני המתפתח בשטח ותהיה הצדקה גדולה יותר לאישורה של ההקלה. לעומת זאת, ככל שהתכנית הינה חדשה יותר כך תהיה הצדקה פחותה למתן הקלה"²²

39. כפי שהסברנו קודם, מנגנון ההקלה נוצר לשם מתן גמישות לתכנון מאושר והאפשרות, בשלב ביצוע התכנית, לבצע התאמות שאינן סטייה ניכרת מהתכנון המאושר לצורך התאמתו למגמות התכנון המשתנות. אולם, לא עולה על הדעת כי מנגנון ההקלה ינוצל לצורך אישור של הקלה מתכנית שכלל לא באה לעולם או לחילופין במועד בו מאושרת אותה תכנית גם יחד.

40. יודגש, אין באמירות אלו כדי לשלול אפשרות לאשר תכנית מכוח פסקה (א)(9) בצירוף סמכויות נוספות שנתונות לוועדה המקומית בסעיף 62א. הדבר אפשרי לדוגמא, במצב בו ועדה מקומית מקדמת תכנית מפורטת חדשה שמשנה תכנון מאושר קודם, ובין היתר, מבקשת לכלול בתכנית שבסמכותה גם עניין שהיה ניתן להתיר בהקלה מכוח התכנון המאושר על הקרקע קודם לכן. אולם, כאמור, אם ההקלה אינה מהתכנון המאושר, אלא מהתכנון המתהווה או המוצע בתכנית החדשה – הרי שאישורן במהלך תכנוני אחד מעלה קושי משפטי משמעותי.

(ג) האם ניתן ללמוד מהתוכנית הכוללנית של תל אביב, כי היא הוראותיה אינן משמיעות סתירה להקלה או לתוכנית לפי פסקה (א)(9), ככל שהוראות ההקלה או התכנית כאמור אינן בסטייה ניכרת?

41. עיון בשאלה אחרונה זו נדרש נוכח עמדתה החלופית של עריית ת"א, הנוגעת לתוכנית הכוללנית של ת"א – תא/5000. לטענתה של הוועדה המקומית, עורכי התוכנית כמו גם מאשריה ידעו לעת האישור ואף כיוונו לכך, שניתן יהיה בהקלה לסטות מהוראות הליבה הקבועות בתוכנית הכוללנית. משכך, ולטענתם, אין סתירה בין הוראות התוכנית הכוללנית ובין האפשרות ליתן הקלה או לאשר תוכנית לפי פסקה (א)(9), תוך סטייה מההוראות ובלבד שאין המדובר בסטייה ניכרת. כך לדוגמא, ניתן יהיה להוסיף עד 5 קומות (שאינן סטייה ניכרת) מעבר לאמור בהוראות התוכנית הכוללנית בדבר גובה בניינים גבוהים מירבי, אך לא יותר מכך.

42. לאחר שבחנו את טענותיה של הוועדה המקומית, הגענו למסקנה כי יש טעם בטענתה. הוראות תא/5000 שותקות באשר לאפשרות לסטות מהוראות הליבה באמצעות הקלה או תוכנית לפי פסקה (א)(9), ואולם הפרשנות שניתנה לשתיקה זו לאורך השנים היתה כי ניתן לאפשר מהלך תכנוני הסוטה מהוראות אלה.

כך- מהעמדה שהוגשה ע"י הוועדה המקומית ת"א בתיק **אמות השקעות**,²³ עתירה שביקשה לתקוף את תכנית תא/5000, עולה כי היא ראתה בתכנית הכוללנית כבר עם אישורה ככזו שניתן יהיה לסטות ממנה בעתיד בגדרי הסטייה הניכרת. אף הוועדה המחוזית נדרשה לעמדה באותו התיק וציינה כי –

"...בידי הוועדה מקומית גם לאפשר בנייה במספר קומות גבוה יותר מאשר זה שנקבע בתכנית המתאר, וזאת באמצעות מתן הקלה בשלב היתר הבנייה, אשר מאפשרת להוסיף קומות למבנה. מספר

²² אהרון נמדר, תכנון ובניה, חלק שני, תכניות, מוסדות והליכי תכנון, עמ' 279 (2015).

²³ עת"מ (ת"א) 41212-12-15 **אמות השקעות בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב** (פורסם בנבו 13.03.2016). עמוד 16 מתוך 18

הקומות שניתן להוסיף בהקלה מוגבל על ידי המסגרת שנקבעה בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), תשס"ב – 2002. כדי להדגים נציין, כי בהתאם לתקנה 2(8) לתקנות אלה, מקום בו התכנית המפורטת מאפשרת הקמת מבנה בן 16 קומות ומעלה, ניתן להוסיף עד 5 קומות במסגרת הקלה. בנוסף לכך, ייתכן ובידי הוועדה המקומית לאפשר את תוספת הקומות כבר במסגרת תכנית בסמכותה, וזאת כתכנית לפי סעיף 62א(א)(9) לחוק, ובשים לב להוראת סעיף 62א(ד) לחוק.²⁴

נראה כי לאורך השנים זו היתה הפרשנות המקובלת, וכך אף ציין מהנדס עריית ת"א בישיבה שנערכה עם הוועדה המקומית בענין זה.

ראוי להדגיש, כי התנהגות זו לאורך השנים, כפי שמוצאת את ביטוייה גם בעמדות שהוגשות לבית המשפט בסוגייה, מהווה מקור פרשנות להוראות התוכנית. על המשקל שיש לתת לדרך שבה פרשה הרשות המנהלית את דבר החקיקה נאמר –

"במתן הפירוש... בית המשפט מביא בחשבון שהחוק הפקיד את הסמכות בידי הרשות והטיל עליה את האחריות להפעלת הסמכות. הוא מודע לכך שהרשות היא בעלת כישורים להפעלת הסמכות, לעתים אפילו בעלת מומחיות מיוחדת, והיא מתבססת על ניסיון מעשי. הוא מעריך את העובדה שהיא פועלת מתוך היכרות קרובה עם המצב בשטח, כדי לממש מדיניות שלטונית במסגרת המשאבים העומדים לרשותה... על בית המשפט להטות אוזן לפירושה של הרשות המבצעת את החוק ולהערוטיה".²⁵

43. לאור האמור לעיל, מצאנו כי בכל הנוגע לתא/ 5000 מאפשרת התוכנית, למצער בפרשנותה הסובייקטיבית, לסטות מהוראותיה בענייני הליבה ככל שמודבר בסטייה המותרת בהקלה. משכך, תכנית כאמור איננה תכנית הסותרת את התכנית הכוללת כהוראת סעיף 62א(ד), על כן אין להחיל בעניינה של תא/ 5000 את הוראות סעיף 61א(ד) על פרשנות המפורטת לעיל.

לסיכום

44. בשאלה המרכזית שהועלתה במחלוקת בין מינהל התכנון והוועדה המקומית ת"א סברתי כי בעיקרם של דברים הצדק הוא עם מינהל התכנון, גם אם לא בהכרח מנימוקיו.

הוראות סעיף 61א(ד) אינה מייצרת הסדר שלילי, ופרשנות הסעיף, כמו גם שימוש בהיקש, מלמדנו כי לא ניתן לעקוף את האיסור לסטייה מהוראות הליבה בתוכנית כוללת גם לא בדרכים תכנוניות אחרות ופסקה (א)(9) בכלל זה. אין נובע בהכרח מכך שלא ניתן לסטות מהוראות הליבה של תוכנית כוללת בדרך של הקלה, ואולם, נוכח העובדה כי מינהל התכנון מבקש לתקן ולהבהיר את הדין בענין זה, לא מצאנו להכריע בסוגיה במפורש.

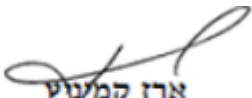
²⁴ דברים זהים נאמרו גם בתגובת המדינה בעת"מ (ת"א) 53149-12-15 קולנוע מוגרבי ג' בע"מ נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב (פורסם בנבו 16.06.2016).

²⁵ פרופ' יצחק זמיר, בספרו: הסמכות המינהלית, כרך א' 223 (מהדורה שנייה, 2010).

45. עוד הבעתי את עמדתי, כי מהלך תכנוני אחד שלפיו בתוכנית אחת בסמכות מקומית ניתן לבקש גם את אישורה של התוכנית וגם לסטות מהוראותיה, וזאת על דרך צירוף פסקה מפסקאות סעיף 62א וסעיף 62א(א)(9) הוא מהלך המעורר קושי משפטי משמעותי.

46. בכל הנוגע לתא/5000 הגעתי לכלל מסקנה כי פרשנותה הסובייקטיבית מאפשרת סטיה מהוראות הליבה הקבועות בה כל עוד לא מדובר בסטיה ניכרת, ועל כן כל שנקבע בחוות דעת זו ביחס לפרשנות סעיף 62א(ד) אינו רלבנטי לגביה.

בברכה


ארזי קרמי
משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט אזרחי)

העתק :

גב' כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) ;
גב' תמדור עציון, היועץ המשפטי למינהל התכנון ;
מר בני ארביב, הלשכה המשפטית, מינהל התכנון ;
גב' דרורי לסקר-שפירא, היועצת המשפטית, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (תל אביב) ;
גב' הראלה אברהם-אוזן, משנה ליועץ המשפטי לענייני תכנון ובנייה, עיריית תל אביב-יפו ;
מר אהוד כרמלי, מהנדס העיר תל אביב-יפו ;
מר תום פישר, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)