

פרק 12

שימוש חורג

ככל, שימוש חורג כשמו כן הוא, חורג מהשימוש המותר ברשימת השימושים שבתכניתם של בינוי עיר החליה במקום או מהשימוש המצוין על-גביו היתר הבניה. בסעיף ההגדרות של חוק התכנון והבניה הוגדר כך:

”שימוש חורג“ בקרקע או בבניין – השימוש למטרה שלא הותה להשתמש בהם, הן במיוחד והן מחיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדן בתכנון ובניה.“

מהאמור עולה כי אין די שימוש יתאים לשימוש השימושים והתכליות שבתכנית בנין עיר, אלא צריך שיתאים גם להיתר הבניה.¹ כאשר אין אפשרות להוציא היתר בינוי מחמת הוראות Tab”u לבניה מסוים, לא ניתן לאשר שימוש חורג בו.² כפי שיבחר בהמשך יכול להיזכר מצב בו שונתה תכניתם של בינוי עיר באזור מסוים ועימהו שונו הייעודים באופן שהשימוש שנעשה בנכס מסוים, ושיהה עד כניסתה לתוקף של התוכנית החדשת תקף הוופך לכואורה ל”בלתי-חוקי“.

סעיף 146 לחוק התכנון והבניה קובע כי התרת שימוש חורג אינה בסמכות הוועדה המקומית. פרק ז' לחוק התכנון והבניה קובע תנאים ועקרונות לאישור השימוש החורג.

¹ ע"פ 355/62 היוזץ המשפטיא לממשלה נ' ”החוּרָג“ – אגודה שיתופית, פ"ד טז(4) 256 (1962).

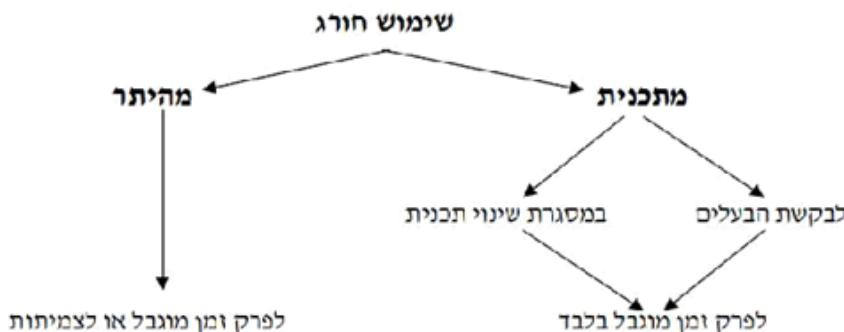
² ערד (משרד הפנים) 16/06 המשרד לאיכות הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק הירדן, מועצה אזורית עמק הירדן (לא פורסם).

סוגי השימוש החורג

מהאמור עולה כי מתקיימים שני סוגי שימושים חורגים: שימוש חורג מתכנית בנין עיר (להלן "שימוש חורג מתכנית") ושימוש חורג מהיתר.

1. **שימוש חורג מתכנית** – שימוש החורג מהוראות תכנית בנין עיר בתוקף הchallenge על המיקום, כגון: איזור המוגדר בתכנית בנין עיר כאזור תעשייה ומתקבש לגביו שימוש כמזנון או כמסעה. או שימוש המוגדר בתכנית בנין עיר כחקלאי ומתקבש שימוש לאלומ אירופים וכדומה. שימוש חורג מתכנית יכול להיווצר בשני מצבים:
 - א. קיימת תכנית בנין עיר מאושרת ובעל הנכס מבקש לשנות את השימוש לשימוש אשר אינו מופיע בראשית התכלויות המותרות בתכנית המאורשת;
 - ב. במקום בו מתקיים שימוש מסוים, המותר על-פי תכנית בנין עיר, שונטה התכנית באופן שהשימוש המתקיים הפך להיות ל"בלתי-חוקי" ביום אישור התכנית החדשה. במקרה זה רשאית הוועדה המקומית, באישור הוועדה המחויזת, לעורוך רשיימות בניינים בתחום התכנית, שם בניינים חורגים לפי התכנית שיש בהן לפחות שימוש חורג, וכן רשיימת הקרקעות בתחום התכנית שיש בהן לפחות שימוש חורג (להלן "רשימת שימושים חורגים"). בנוסף, רשאית הוועדה המקומית להמליץ על התקופה שבה עדין מותר להמשיך ולהשתמש בניינים או בקרקעות, כאמור, שימוש חורג או שבה מותר לקיים בניינים, כאמור, בניינים חורגים.
2. **שימוש חורג מהיתר** – כאשר השימוש توأم את הוראות התכנית הchallenge במקום, איןו توأم את השימוש המוגדר בהיתר הבניה. לדוגמה, ברוחב ראשי במרכו עיר המוגדר כ"אזור מגורים ג'" הוטרו, בין היתר, שימושים של מגורים, משרדים וכדומה. לפני מספר שנים נבנה בנין שהשימוש שנקבע בו בהיתר הבניה הינו למגורים. ביום מבקש בעל יחידה לשנות את השימוש בדירה למשרד. הגם שהשימוש توأم את הוראות תכנית בנין עיר הchallenge במקום (שכן השימוש של משרד הותר בתכנית בנין עיר) הוא איןו توأم את השימוש המוגדר בהיתר הבניה ולפיכך מהו זה שימוש חורג. בקשה לשימוש חורג במקרה זה תעשה בדרך של הגשת תכנית חדשה (הרמוניקה) בה יסמן החלק לגביו מתקבש השימוש החורג ופירוט הבקשה.

התנאי לאישור שימוש חורג הוא ששינויי השימוש יהיה לבנה קיים בהיתר. הליך של שימוש חורג נדרש להתייר שימוש ולא בנייה ולפיכך לא ניתן לאשר בנייה במסגרת היתר לשימוש חורג.³



החוק לא קובע את פרקי הזמן לשימוש חורג אלא את העקרונות להענקת שימוש חורג. להערכותנו פרקי הזמן הרואים הינם בגבולות מידיים של 7 שנים במקדים של שטחים מורכבים, כאשר הפער בין התקופות ראוי שייקבע בהתאם להשפעות החיצונית של השימוש בתקופת השימוש והתאמתו לתשתיות המקומיות הקיימות. פרק זמן של 7 שנים הינו פרק זמן סביר לאישור תוכנית בנין עיר (ממוצע הזמן לאישור תוכנית בנין עיר למון הכננת התוכנית להגשה 5-6 שנים לערך). שימוש חורג לא נדרש להחליף תוכנן נורמטיבי בתוכנית בנין עיר המאפשר ביקורת ציבורית ואישור הוועדה המחוקזית. אישור שימוש חורג לתקופות ארוכות יותר עלול ליתור את הצורך של המשמש להסדר התוכנן בדרך הנורמטיבית שקבע החוק ולעודד שימוש במכשיר השימוש החורג ככל עוקף תוכנן. ככל שהתוכנן בעל השפעה נרחבת יותר על הסביבה החיצונית ואינו מתאים לתשתיות מקומיות וככל שיואשר, ראוי שתקופת השימוש החורג תהיה מלכתחילה קצרה (1-3 שנים) ותוארן כאמור לתקופה נוספת בכפוף להווחת פעולות שנערכו להסדרת השימוש בתוכנית סטטוטורית. יצא דופן לעירuron זה הינו שימוש מתכנית במסגרות הליך שינוי תוכנית (שימוש חורג שהוא חלק מרשיימת שימושים חורגים בתוכנית בנין עיר). משך תקופת השימוש החורג מהיתר ראוי שתבחן בנוסף לעקרונות שנקבעו גם ביחס לשטח השימוש החורג לעומת שטח הנכס כלו. שימוש חורג לצמירות

³ י"ט (ועדת ער"ר לתכנון ובניה ירושלים) 7/03 בוריס ציאשווילי ואה' נ' ועדת משנה לתכנון ולבניה ירושלים (פורסם ב"בבו", 11.2.2003).

לפי עיקרונו זה יהול בבקשת שימוש חורג מהיתר, לנכס כולו, כפתרון חליפי על הרישת הנכס והוצאת היתר בנייה חדשה בהתאם לשימוש החדש.
מהאמור, ראוי להערכתו לשקל שני עקרונות נוספים בעת קביעת פרק הזמן להענקת שימוש חורג: התאמת השימוש המבוקש לתשתיות הקיימות ושטח השימוש המבוקש ביחס לשטח הנכס כולו.

ה מבחנים לקבעת משך התקופה להתרת השימוש החורג

שימוש חורג מתכנית במהותו נועד לשמש כפתרון זמני ולא להסידר מצב ארוך טווח.⁴ למורות שתת הסעיף הדן בשימוש חורג מהיתר ואת הסעיף הדן בשימוש חורג מתכנית יש לקרוא כחלק אחד,⁵ נבדל השימוש החורג מהיתר לעומת השימוש חורג מתכנית מבחינת משך הזמן שבנסיבות הוועדה המקומית להתריר את משך השימוש החורג. בעוד היתר לשימוש חורג מתכנית ניתן לתקופה מוגבלת מראש, היתר לשימוש חורג מהיתר (או הקללה – רואו לעיל) אינם חייבים להיות מוגבלים בזמן, אף כי ניתן לモסך התקנון שיקול דעת להגבילים בזמן או להתריר לצמצמות.⁶ כאשר מדובר בשימוש חורג מהיתר, יש להעדיף מתן היתר לצמצמות זאת כאשר השימוש המבוקש מתאים לשימושים במקום ואינו חורג מסביבתו.⁷

סעיף 180 לחוק התקנון והבניה קובע מבחנים לקבעת התקופה המקסימלית לחירגה בבניינים. הקriterיוונים רלוונטיים הן לשימוש חורג מהיתר והן לשימוש חורג מתכנית.⁸ המבחן העיקרי, הוא המבחן הניסיובי, המותר שיקול-דעת לוועדה. בין היתר, הניסיות אשר יבואו בחשבון הן אלו:

- (1) התקופה המשוערת להמשך קיומו של הבניין, למעשה, בשים-לב לשנות קיומו שחלפו ולמצבו באותה העת;

ע"א 2617/00 ממצבות כנרת (שותפות מוגבלת) נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, נצורת עילית, פ"ד ס(1) (2005) 600.

בג"ץ 354/73 דוד לב-עמי (לווי) נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד כו(2) 755, 756 (1973).
ראו ע"א 5927/98 בחוס גאן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, חיפה ואח', פ"ד נו(5) 752 (2003) (להלן: "ענין בחוס גאן").

ערר (ועדת ערר לתכנון ובניה ת"א) 5015/10 עירית ירושטה מנהיים, עוז', נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב (פורסם ב"גבו", 11.1.2011).

ע"פ 503/68 מדינת ישראל נ' נחמן אייל, פ"ד כג(1) 78, 73 (1968).

4

5

6

7

8

- (2) תקופה המשוערת להמשך קיומו היעיל של הבניין מבחינה כלכלית וכמפורט הכנסה;
- (3) מידת החירגה ואופיה;
- (4) אופיו הציבורי של הבניין.

רשימת המבחנים לקביעת תקופת המקסימום לשימוש חורג המפורטת בסעיף 180 לחוק רישיון סגורה, ותקופה זו ראוי שתיקבע בשים לב לכל הנسبות.⁹

תקופת השימוש החורג תסתיים במועד שנקבע לכך, כאמור, באופן שיפסק השימוש החורג בבניין או ישונה הבניין עד שלא יהיה עוד חורג, או יהרס או יסולק. שימוש חורג בבניין המשמש למגורים לא יופסק עד שיועמד שיכון חלוף לבני הוצאות, או אם רצוי בכך, פיצויים כדי השגת שיכון חלוף.

דרך אישור שימוש חורג קבועים בסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה וכוללים, בין היתר, את פרסום הבקשה והודעה מי שלול להיפגע מהבקשה. אי מסירת הודעה מכוח סעיף 149(א)(ב)(ג) לחוק מווהה עילה להארצת מועד להגשת עדר למי שלא הגיע התנודות בשל אי קבלת הודעה מהוועדה המקומית.¹⁰

מי שנפגע מהפסקת שימוש החורג מהתקנית החדש רשי לتبוע פיצויים מהוועדה המקומית בעבור ההפרש בין המועד בו הופסק בפועל השימוש החורג בנכס לבין המועד בו היה אמור להיפסק שימוש זה, לפי התקופה המירבית שנקבעה על-ידי הוועדה המחויזת, הגם שאינה חופפת עם מועד משוער לסיום התקופה בה ייבט הנכס תועלת כלכלית.¹¹

הוועדה המקומית לתכנון ובניה היא זו המוסמכת לאשר שימוש חורג. שימוש חורג מאושר בדרך של תכנית הגשה להיתר בנייה, בה מצוין השימוש בעמוד המפרט הטכני. בכך הופך אישור השימוש החורג לפחות מבחינה טכנית, רזוי ומהיר, לעומת מצב בו היה נדרש המבקש לשנות את הכוויות במסגרת תכנית בנין עיר. תכנון המבוסס על מערכת

⁹ עת"ם (מנהליהם ח') 1151/05 אברהם יקורי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה קריית-طبון ואח' (פורסם ב"גבו", 5.12.2005) (להלן: "ענין יקורי").

¹⁰ עע"מ 4881/08 אלמוג אילת (מ.ד.ע) 2000 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אילת ואח' (פורסם ב"גבו", 10.2.2010).

¹¹ ענין יקורי, לעיל ה"ש 9.

כללים נוקשה, אינו נותן מענה לצרכים מיידיים ומשתנים.¹² לפיכך, מצא החוק בישראל פתרון והוסיף לחוק הוראות גמישות, שמטרנן פתרון בגיןם, זמני, לצורך מיידי ומשתנה. אחת מההוראות הגמישות הקיימות בחוק היא ההוראה המאפשרת לוועדה המקומית להעניק אישור לשימוש חורג. אישור של שימוש חורג עוקף את הביקורת הציבורית ולא משתק את הציבור בהיקף השיתוף שנעשה בהליך התכנון הנורטיבי, הרגיל. המנגנון המוצע בחוק לשיתוף הציבור בהליך של אישור שימוש חורג דל. פרק הזמן שעובדות מעניקות להתנגדות נע בגבולות של 14–15 ימים. במקרים רבים מכוון הפרסום להתנגדות למועד ידוע בו אלו האמורים לקבל את ההודעה ולהציג עליה אינם מצויים בדירותם. אולם מעבר לכך, זמן הלימוד וההתארגנות של מי שאינו מתחה בנדלין אינו מאפשר לעמוד בפרק זמן זה. מצב זה עלול להעמיד את המתנגד בעמדה שבה עליו לפנות להליכים משפטיים מתmeshים ויקרים על-מנת להישמע, אף אם טענתו צודקת. אחת התוצאות האפשרות של תופעה זו, היא חבירה של הכוחות היומיים לועדות התכנון, המאפשרת לתעל את התכנון תוך התעלמות מהמחיר האמתי של מעשיהם, המוטל לעיתים על הציבור, שאינו שותף לתכנון ולעתים נשא בעלות של פגיעה חיצונית גם שאינו שותף לרווחים.¹³ מרגע שהחוק מאפשר מנגנון מקוצר, ללא שיתוף הציבור, נמצא שיזמים עושים כל שימושם בכלי זה וכך מנצל השימוש החורג במקרים רבים כדי לזרום הליכי תכנון גם כשאין להליך זה כל הצדקה עניינית. השימוש החורג שנoud למטרות פתרונות למקרים חריגים, הפך לכלי נורטיבי. לשימוש נרחב זה השלכות סביבתיות שליליות והוא מאפשר חבירת אינטרסים בין יזמים וודות ללא ביקורת ציבורית רואה.

עקב ביקורת משפטית נרחבת, בתקופה الأخيرة מתרחבת מגמה ברוכה של הוועדות המקומיות ל慷慨 את משך השימוש החורג, לתקופה בגיןם עד להסדרת התכנון בדרכן הנורטטיבית הרגילה, בכך להערכתי, נוסף מרכיב חשוב לקביעת משך השימוש החורג, ראוי לאמצאו והוא פרק הזמן הסביר להסדיר את השימוש הזמני בדרך הנורטטיבית של שינוי תכנית בניין עיר¹⁴ תוך שיתוף וביקורת הציבור. הארכת האישור לשימוש חורג לתקופה נוספת רואוי שאף היא תבחן לנוכח הניסיונות שביצע המבוקש להסדיר את השימוש בדרך הנורטטיבית במשך תקופה השימוש החורג הראשונה על מנת להבטיח כי השימוש החורג לא הופך לכלי עוקף תכנון אלא מטרתו זמנית.

¹² ראו לעיל בפרק 11 "הקלות וסתיה ניכרת" בסעיף "הקלה בכלי עוקף תכנון", בעמ' 234.

¹³ ראו בהרחבה להלן בפרק 15: "פיצויים בגין נזקי תכנון".

¹⁴ לפרק הזמן הסביר לאישור תכנית בניין עיר ראו לעיל, בפרק 5: "הליכי אישור תכנית".

שימוש החורג מאופי האזור

סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה קובע כי הוועדה המקומית רשאית להתריר שימוש חורג. הגם שהסעיף קובע את המבחנים לשמש תקופת השימוש החורג (ראו לעיל), הוא אינו מציין את השיקולים שלל הוועדה לשקל במתן היתר מסווג זה. ההגבלה היחידה המוטלת על-פי החוק על הוועדה המקומית מצויה בסעיף 151 לחוק, הקובע כי "לא ינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין". תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, קובעות כי סטייה ניכרת הינה שינוי מהיעמוד שנקבע בתכנית וכן שימוש המשנה את אופייה של הסביבה הקרובה.

במתן היתר לשימוש חורג יכולה הוועדה המקומית להביא בחשבון במסגרת שיקול דעתה אינטראיסים תכנוניים שונים וכן היא יכולה להתחשב בהשפעת מתן היתר על הסביבה.¹⁵ לצד המבחנים ביחס לסטייה האפשרית מהשימוש החורג אפשר לבדוק גם את גודלו והיקפו של השטח המבוקש, כמוות המשמשים בו והיקף הפROYיקט, ככל שהם משקפים את הכוונה האמיתית כי השימוש החורג ישמש ורק לבניינים או כיסוי זמני לפיעול ארוכת טווח.¹⁶

שיקול דעת מוסדות התכנון בהענקת שימוש חורג צריך שתיעשה במשורה, בנסיבות חריגות המצדיקות זאת ולא כפעולה שבשגרה. שימוש חורג, אינו עולה בקנה אחד עם הצורך לקיים סדר תקין בתכנון ובניה, שהוא חיוני לאיכות החיים והסביבה.¹⁷ בחינותו של השימוש החורג היא לצורכי והיקפים נקודתיים שאינם סוטים אלא במעט שבמעט מהירות התוכניות התקפות, הוא לא צריך לחורג ממלת אמות ההשפעה הנקודתית המוצמצמת. הוא מהו הлик' נקודתי ומצוצם בעל מידת מקומי שאין נדרשת לו הראה והבחינה הרוב-מערכית המתגלמת במוסד הוועדה המחויזת.¹⁸

¹⁵ ע"מ 402/03 **עמותת העצמאים באילת** (לשכת המסחר) נ' ועדי עד ר' לתכנון ולבנייה, מחו זרום, פ"ד נ(3) 199, 207 (2004).

¹⁶ עת"מ (министרים ת"א, 1337/07, 1310, 1254, לאה ברוך ואח' נ' משרד הפנים – ועדת הערד מחו מרכז ואח' (פורסם ב"גבו", 23.9.2007).

¹⁷ ע"א 1805/00 **מחצבות כינרת (שותפות מוגבלת)** נ' משרד התשתיות, פ"ד נ(2) 63, פסקה 9 לפסק דין של כבוד השופט ט' שטרוסברג-כהן (2001).

¹⁸ עת"מ (министרים ב"ש) 207/04 עז ערמוניים חברה להשקעות בע"מ נ' ועדת הערד לתכנון ולבנייה מחו זרום (גבו 3.2.2004).

על החלטת הוועדה המקומית להיות מנומתקת.¹⁷

ה גם שימוש מסוים מקובל ואף מהויה נורמה באוצר מסוים, הוא אינו גבר על הראות חוק התכנון והבניה אינו פטור מדיני תכנון ובניה. אם השימוש אינו מתyiישב עם תפיסת התכנון שבחוק, ככל אין לאשרו.¹⁸

לvoorודות התכנון השונות אינטטרסים שונים וראייה אחרת ביחס לשימושים שנעשים במקומות מסוימים. בעוד שהועדה המקומית עשויה לבחון את משמעות השימוש בראייה של סמיות לשימושי קרקע סמוכים, מתרדים העולאים להתעורר לדרים בסמכיות, הנוגג במקום ונדומה, יכולה הוועדה המחויזת לבחון את השימוש בראייה רחבה יותר כמו לדוגמה תחרות בין שימושי קרקע באותו מרחב, שיקולי יוממות (נגישות למקום העבודה או הלימודים), תעבורה, השפעת השימוש על שימושים אחרים במרחב בכלל ובסדרה. באותו אופן יכולה המועצה הארץית לבחון את השימוש בתכנית רחבה אף יותר במידה ויש לה נגיעה לכך כמו השפעה על שימושים הקבועים בתכנית ארצית כמו שמשירה על גנים לאומניים, גישה לכיביים ארציים ונדומה. בתחום השיקולים ראוי שהרשות הגבואה יותר במדרג תשקל בכוון בראש את כל מערך הנתוניות של הרשויות האחרות, הנמנעות ממנה במדרג, שכן אלו בעלות מירב הניסיון בתחום ובמסגרותן מתבצעת מירבית הפעילות התכנונית היומיומית. יחד עם זאת, כאשר שני הכוחות עומדים על כף המאונים, יש להעדיף את האינטראס הרחב, בין שהוא מקיים בדרך כלל אוכלוסייה ובה יותר, ובין שיש להעדיף עקרונות תכנון ארוכי טווח הפועלים להסדרת המגמות הכלליות הרצויות.

שימוש החורג מאופי הנכס

חריגות תכנוניות (בין אם מדובר בהיתר לשימוש חורג ובין אם מדובר בהקלות), יש לאפשרו במצומם.²⁰ לפיכך, כאשר מדובר על שימוש חורג מהיתר בבניין בו דיירים נוספים יש לשקל את מאון האינטראס והשיקולים של דיירי הבניין ומבקש ההיתר. אינטראס אוטם יש לשקל יכולם להיות למשל, האם המבקש גור בדירה ונאלץ לבצע

¹⁷ עת"ם (מיןילים חי') 1422/05, אימן חטיב ואח' נ' ועדת ערר מהוו הצפון ואח' (פורסם ב"גנו", 6.2.2006).

¹⁸ שם.

²⁰ עניין בחוס גאן, לעיל ה"ש 6; בג"ץ 389/87 אברהם סלומון נ' הוועדה המחויזת לתכנון ובניה, איזור המרכז, פ"ד מב(4) 36, 30 (1988).

שם את עיסוקו, או שהשימוש החורג נועד לשמש תחליף להשכרת משרד. כך גם השאלה אם המבקש עושה שימוש ביחיד מספר ימים בשבוע על מנת לחסוך את הצורך לנסוע הלוך ושוב מדי יום לאוצר מגורים שהוא מרווח.²¹

לאור חוק יסוד: חופש העיסוק יש לפרש את מטרת ה"מגורים" שבתקנות המתאר ככללת גם שימושים למטרות עיסוק במקצועו חופשי או למטרות אומנות.²² לפיכך, כאשר רשות מקומית מסכימה לקיומה של מלאכה באוצר מגורים, הסכמתה זו אינה מחייבת את רשותות התכנון הארציות.¹⁹

ה המבקש לעשות שימוש כזה אינו נזק לאישור לשימוש דו-תכליתי בדירותו. הכוונה היא לאותם סוגי של עיסוקים שאינם כרוכים בקבלה קהל, או מקרים בהן דרישת להיתר אינה מתבקשת על הדעת, כגון סופר אשר כותב את ספריו בביתו, או צייר אשר מציר בבית מגוריו.²³

אין לפטור את בעלייהם של עסקים המקבלים קהל, מקבלת היותר לשימוש חורג לצורך השימוש בדירות המגורים לעסק. המטרד שעסוק מסווג זה עלול לגרום נזק רק מעuds קבלת הקהל ומעבר אנשים במסדרונות הבית המשותף, אלא מטרדים נלווהים כמו מציקת חניה, אם הלוקחות הבאים בשעריו העסיק יחנו בחניה של הבניין, מטרדי רעש, לכלוך הריגשת חוסר ביחסן מכניות אוכולוסיה שאינה מאוכולוסית הבניין וכדומה.²⁴

שימוש חורג בקרקע המוכרזת כקרקע חקלאית

הכרזה על קרקע חקלאית נועדה למונע שימוש לא חקלאי לאורכו זמן בקרקע ו שינויי ייוזד תכופים. החוק מנסה לשמור על הקרקע ולהגן על הציבור מפני זרים וריזים ושיקולים קצרי מועד של וודאות. מרגע שהוכרזה קרקע חקלאית גוברת

²¹ ע"מ 1490/05 ד"ר ואחד נשאת נ' ועדת הערר המחויזת לתכנון ובניה מחו המרכז ואח' (פורסם ב"צבו", 21.2.2006) (להלן: "ענין ואחד נשאת").

²² עט"מ (מחוי ב"ש) 4011/98 נאidis נ' ועדת הערר שליד הוועדה המחויזת לתכנון ובניה במחו הדרכים, פ"מ ב(2).²⁹⁹

¹⁹ שם.

²³ ענין ואחד נשאת, לעיל ה"ש 21.

²⁴ שם.

הכרזה זו²⁵ על תכניות החלות במקום²⁶ המתיירות בניה שאותה הכרזה אוסרת.²⁷ על כן, אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, החלה על קרקע לשימוש חקלאי או שטח פתוח על-פי תכנית מתאר מחויזת (מושקחת או מאושרת), מהייבת תחילת את אישור הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים (לקחש"פ).

מרגע שהשיקולים התכנוניים מאפשרים להוציא היתר בניה על-סמן תכנית בנין עיר מאושרת, למורות היותה של קרקע מוכורת כקרקע חקלאית, לוועדה המקומית סמכות להעניק היתר בניה.²⁸

שימוש חרוג בקרקע חקלאית טעון אישור הוועדה המחויזת. אם הקרקע המיועדת בתכנית מיתאר מחויזת למטרת חקלאית או לסוג של שטחים פתוחים טעונה הבקשה גם את אישור הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים קודם לאישור היתר הבניה על-ידי הוועדה המקומית.²⁹

לאחר קבלת הבקשה על-ידי הולקש"פ, ועדת משנה בת 5 חברים תחולט תוך 30 ימים מיום קבלת התכנית אם היא טעונה אישור הוועדה, اي הודעה כמוות כהודה שהתכנית אינה דורשת את אישור הוועדה. אם הוועדה החלטתה שהיא דורשת את אישורה, תחולט הוועדה תוך 60 ימים נוספים.

הוועדה תשתמש בסמכותה רק לשם שמירה על הייעוד של הקרקע החקלאית, ניצולה החקלאי ושמירה על שטחים פתוחים.

ביחס ל"תכניות דורך" סמכויות הוועדה מצומצמות יותר, שכן היא אינה רשאית למנוע אישור תכנית כזו אלא שינוי תוואי עד 750 מטרים מציר הדורך ובתנאי שאין בכך שינוי מהותי של התכנית. אם לא עשתה זאת תוך ששים ימים יראו את התכנית כמאושרת.

²⁵ ע"א 1968/00 חברת גוש 2842 חלקה 10 בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובינוי נתניה ואח', פ"ד נח(1) 550 (2003).

²⁶ בג"ץ 315/88 דולב נ' ראש המועצה האזורית אפעל, פ"ד מג(1) 98 (1989).
²⁷ בג"ץ 529/80 גרצברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ובינוי "המרכז" "הדרום הדומי", פ"ד לה(2) 491 (1981).

²⁸ ערד (ועדת ערד לתכנון ובניה ח') 271/06 פהמי סעדabo-מו"ך נ' הוועדה המקומית לתכנון ובינוי מנשה אלונה (לא פורסם, פסק הדין מיום 25.12.2006).

²⁹ עת"ם 2519/04 הוועדה המקומית לתכנון ובינוי פתח-תקווה נ' הוועדה לשימור קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (פורסם ב"גנו", 21.6.2005).

מהו שימוש חקלאי על-פי התוספת הראשונה לחוק התקנון והבנייה

כאשר תכנית הchallenge על המקורען מפנה להוראות התוספת הראשונה לחוק התקנון והבנייה, יש לבדוק האם השימוש "זרוש במשרין לייצור חקלאי". סעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק קובע:

"7. הגבלות בשימוש בקרקע לא חקלאית"

(א) לא ניתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתוכנית שנטמלו או בהדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הועדה.

(ב) "מטרה לא חקלאית", בסעיף זה – בנייה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במשרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים.

(ג) שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון איישור הוועדה או אישור הוועדה המחויזת."

בהתאם להוראות סעיף זה צריך להתקיים תנאי כפוף:

א. על הפעולות במבנה להשתלב באופן אינטגרלי עם הפעולות החקלאית (מבחן האינטגרטיביות);

ב. קיומו של המבנה הכרחי על-מנת לאפשר את ייצור התוצרת החקלאית (מבחן ההכרחיות). התפיסה התקונונית מבוססת ההנחה גורסת כי יש לפחות במבנה היהיטים לבנייה על שטחים חקלאיים, וזאת במטרה לשמר את רציפות השטחים החקלאיים הפתוחים.

בית המשפט העניק פרשנות מצומצמת למונח "שימוש חקלאי" כמשמעותו בתוספת הראשונה לחוק התקנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – "החוק"). רק שימוש הקשור בטבוריו אל מלאכת הייצור החקלאי, ייחשב שימוש הדורש במשרין לייצור.³⁰ להלן מספר דוגמאות לשימושים שלא נחביבים כשימוש הדורש במשרין לייצור החקלאי:

א. עסק לאחסן חומרי הדבורה לחקלאות ולביוץ הדבורה בשדות חקלאיים.

³⁰ בר"ע 30/86 פ.א.ב. שירותים בע"מ ואחר' נ' מדינת ישראל, פ"ד מ(1) 249 (1986).