

דברי הסבר

פטור מהיתר בנייה לבניית ממ"ד - הוראת שעה

ביום 7 באוקטובר 2023 נפתחה מלחמת "חרבות ברזל" והוכרז מצב מיוחד בעורף בכל מדינת ישראל. לאזרחים רבים בעורף הישראלי אין מרחב מוגן, מה שיוצר פער מיגוני אותו יש לצמצם.

לאור הצורך לפעול לצמצום מרבי של פערי המיגון לעת הזאת, נקבע בתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014 (להלן – תקנות הפטור) 2014, כהוראת שעה¹ למשך שנה, החל מיום 26.10.23, כי יינתן פטור מהיתר בנייה עבור הקמה של מרחב מוגן דירתי

¹ כהוראה קבועה, נקבע בתקנה 40 לתקנות התכנון והבנייה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), תשע"ז-2017, כי ניתן להגיש בקשה להיתר בניה למבנים עד גובה של 29 מטר, בהליך של רישוי מקוצר. בהתאם, גם על הקמת ממ"ד שלא חלה לגבי הוראת השעה לעניין פטור מהיתר, ניתן לפעול בהליך של רישוי מקוצר כאמור, וזאת בכפוף לתקנות רישוי בדרך מקוצרת ובכלל זה הסייגים שפורטו בתקנה 3 לתקנות אלה.

יוער כי הליך הרישוי המקוצר לא חל על בקשה להיתר הכוללת הקלה (וזאת כפי שנקבע בתקנה 3 האמורה). אך בהתאם להוראות תמ"א 1/א/40, העוסקות במיגון בטווח של עד 9 ק"מ מגבול הצפון, במקרים רבים, בקשה להקמת ממ"ד, לא תצריך הקלה.

לשם הנוחות, להלן ציטוט (חלקי) מההוראות שנקבעה בתמ"א 1/א/40, בעניין זה -

8. על אף האמור בכל תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת (להלן – תכנית), לעניין קווי בניין, תכנית, גובה, או הוראת בינוי אחרת, יחולו לעניין בניית מרחב מוגן חדש ההוראות המפורטות להלן:

שטח המרחב המוגן לא יעלה על השטח שנקבע שר הבטחון לפי חוק ההתנגדות האזרחית, התשי"א-1951...

אם ההוראות שנקבעו בתכנית לעניין קווי הבניין, אינן מאפשרות את הקמת הממ"ד בתחום קווי הבניין, תותר חריגה מקווי הבניין לצורך בניית ממ"ד, ובלבד שלא יקטנו מ-1 מטר – לחזית, לצד ולאחור.

...

אם ההוראות שנקבעו בתכנית לעניין תכנית הבנייה, אינן מאפשרות את הקמת הממ"ד, תותר חריגה מההוראות אלה לצורך בניית הממ"ד.

"....

משמעותן של הוראות אלה שנקבעו בתמ"א, הינן, שהתמ"א תיקנה את כל ההוראות שנקבעו בתכניות המפורטות (או המיתאריות), לעניין קווי בניין ותכנית (או גובה, בהתאם לקבוע בסעיף 8(ה) לתמ"א), בכל הנוגע להקמת ממ"ד. בהתאם, הקמת הממ"ד בהתאם לקווי הבניין שנקבעו בתמ"א, איננה סטייה מתכנית, אלא תואמת תכנית, וככזו אינה מצריכה הקלה ובכלל זה פרסום לפי סעיף 149 לחוק, או דיון בוועדה המקומית, שכן מדובר למעשה בהיתר תואם תכנית.

יובהר, כי הוראות התמ"א (כמו גם הוראות הוראת השעה לעניין פטור מהיתר), מוגבלות לממ"ד בשטח המיוערי שנקבע בתקנות המפרטים - 9 מ"ר נטו, ללא קירות, אך על ממ"ד בשטח גדול יותר, לא יחולו הוראות התמ"א. כמו כן, לא יחולו הליך הרישוי המקוצר בהתאם לתקנה 40 לתקנות רישוי בדרך מקוצרת, וכן הפטור מהיתר של הוראת השעה שבתקנות, שכן כל הסדרים האלה (וכן הסדרים נוספים, הקבועים בחוק התכנון, לעניין שטחי בניה לממ"ד (סעיף 151(ג) או פטור מהיטל השבחה לממ"ד (סעיף 19(ב)(9)) לתוספת השלישית לחוק, והסדרים בחוקים נוספים) חלים רק על ממ"ד בשטח המיוערי שנקבע בתקנות המפרטים - 9 מ"ר נטו ללא קירות.

עוד יצוין, כי בהתאם להחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מיום 19.10.23, **הועברה תמ"א 1/א/40-1** – שעניינה הרחבת תמ"א 1/א/40, לכל שטח המדינה, להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. עם אישורה של תמ"א זו (הצפוי בקרוב), תורחב האפשרות להקמת ממ"ד ללא צורך בבקשת הקלה. בהתאם, תחול הוראת השעה בדבר פטור מהיתר, בכל אותם מקרים שהקמת הממ"ד תואמת את הוראות התמ"א ואת ההוראות שבתקנות הפטור (כמו כן, במקרים בהם לא מדובר בהקמת ממ"ד ליחידת דיור צמודת קרקע או בבנייה נמוכה בהתאם להוראת השעה, יחולו תקנות רישוי בדרך מקוצרת - עד לבניין בגובה 29 מטר).

(להלן: "ממ"ד") עבור יחידת דיור המצויה בבנייה נמוכה או עבור יחידת דיור צמודת קרקע, זאת בכפוף למכלול התנאים המפורטים בחוק (בסעיף 145ג), בתקנות הפטור, ובהוראת השעה עצמה.

להלן מספר דגשים והבהרות, בכל הנוגע לתחולת הפטור²

- פטור מהיתר שנקבע בתקנות הפטור, בהתאם לסעיף המסמך - סעיף 145ג לחוק, איננו מאפשר ביצוע עבודה או הקמת מבנה, שלא בהתאם - להוראות התכניות החלות במגרש, להנחיות מרחביות החלות במגרש, או להוראות אחרות שנקבעו לפי החוק (סעיף 145ג(ד) לחוק).

הוראה זו הקבועה בחוק עצמו, הוטמעה גם בתקנה 2 לתקנות הפטור (לצד הוראות נוספות שנקבעו בה. תקנה זו חלה על כל סוגי העבודות, בניינים ושימושים שנקבעו בתקנות הפטור, ובכלל זה על הפטור להקמת ממ"ד כאמור).

לשם הנוחות נצטט תקנה זו במלואה:

תנאים לפטור מהיתר

2. סוגי בניינים, עבודות ושימושים המפורטים בתקנות אלה פטורים מהיתר ובלבד שהתקיימו בהם, נוסף על האמור בסעיף 145ג לחוק, כל אלה:
 - (1) הם יבוצעו בידי בעל זכות במקרקעין או בעל זכות לגביהם, והכול אם הוא רשאי לבצעם מכוחה של זכות כאמור;
 - (2) הם יבוצעו באופן שתובטח יציבות המבנה או המיתקן המוקם לפי תקנות אלה, ותובטח בטיחות השוהים במבנה או בסביבתו;
 - (3) הם יבוצעו באופן המפורט בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה;
 - (4) הם מתאימים לתכניות ולהנחיות המרחביות החלות במקום, ואם ניתן היתר הקובע הוראות לגבי הקמתם, הם תואמים את הוראותיו;
 - (5) הם אינם בתחום מגרש, אתר, מתחם, או בניין המיועדים לשימור לפי תכנית מאושרת או רשימת שימור מאושרת לפי התוספת הרביעית לחוק;
 - (6) הם אינם בתחום חוף הים, למעט אם העבודות מבוצעות בשטח המיועד למגורים או בשטח מיתקן תשתית;
 - (7) הם אינם בתחום מימי החופין, כהגדרתם בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

בכל הנוגע לדרישה שנקבעה בחוק ובתקנות, בדבר התאמה לתכנית ולהנחיות מרחביות, משמעות הדברים הינה, כי הקמת הממ"ד בפטור מהיתר, תתאפשר רק אם הקמתו איננה סותרת הוראות שנקבעו בתכנית החלה במגרש, ובכלל זה לעניין קווי בנין.

בעניין זה, רא' פירוט בהע"ש, בדבר המשמעות של הוראות תמ"א 1/א/40 שבתוקף, ותמ"א 1/א/40 שהועברה להערות הועדות המחוזיות והשגות הציבור³.

² יובהר, כי מסמך זה, אינו ממצה ואף כלל אינו מפרט את מכלול התנאים שנקבעו בהוראת השעה ובתקנות הפטור, וכל מטרתו הינה לתת מענה לשאלות שהופנו אל מינהל התכנון ואל מטה התכנון, בדבר תחולתה של הוראת שעה ומשמעותה. ³ כפי שנקבע בהערת השוליים הקודמת, תמ"א 1/א/40, העוסקת במיגון בטוח של עד 9 ק"מ מגבול הצפון, תיקנה למעשה את כל התכניות המפורטות, בכל הנוגע הקמת ממ"ד, לעניין קווי בנין - עד קו בנין של מטר 1, תכסית (ואף חריגה מגובה), ככל שהדבר נדרש לצורך הקמת ממ"ד בשטח שלא יעלה על 9 מ"ר (נטו ללא קירות).

לעומת זאת, בכל הנוגע לשטחי בניה לצורך הקמת הממ"ד, תתאפשר הקמת הממ"ד בפטור מהיתר כאמור, גם אם לפי התכנית מפורטת לא נותרו שטחי בניה שלא מומשו, וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 151(ג) לחוק⁴.

• **הפטור מהיתר לצורך הקמת ממ"ד, חל רק על דירה הבנויה כדן, בהיתר.**

הוראה כאמור לא נקבעה במפורש בנוסח התקנות, אך לעמדתנו היא מתחייבת, שכן לא יתכן "מרחב מוגן דירתי" חוקי, לדירה שאיננה חוקית⁵.

• **הפטור מהיתר מתייחס רק לשם הקמת ממ"ד אחד, עבור כל דירה שאין לה ממ"ד.**

הפטור לא יחול על עבודות לצורך ביצוע שיפורי מיגון בחדר קיים, או הקמת חדר נוסף הכולל שיפורי מיגון (שכן אלה אינם בגדר ממ"ד).

בהתאם, על דירה שיש לה חדר מחוזק (שיפורי מיגון), ולא ממ"ד, יחול הפטור לשם הוספת ממ"ד⁶.

כך גם, הפטור יחול גם אם יש במבנה ממ"ק, כל עוד אין לדירה ממ"ד.

• **הפטור חל על יחידת דיור בבנייה נמוכה, או על יחידת דיור צמודת קרקע. לעניין זה נקבעו ההגדרות הבאות –**

"יחידת דיור בבנייה נמוכה" – יחידת דיור שאין לה מרחב מוגן דירתי, במבנה שאינו עולה על שתי קומות מעל פני הקרקע"

"יחידת דיור צמודת קרקע" – יחידת דיור שאין לה מרחב מוגן דירתי, ושאינו מעליה או מתחתיה יחידת דיור נוספת"

להלן מספר הבהרות באשר להגדרות אלה –

במסגרת החלטת המועצה הארצית מיום 17.10.2023. **הועברה תמ"א/40/א/1 –** שעניינה הרחבת תמ"א 1/א/40, לכל שטח המדינה, להערוך ולהשגות הציבור. עם אישורה של תמ"א זו, יראו בהקמת ממ"ד (עד 9 מ"ר נטו), התואם את הוראות התמ"א, כתואם תכנית, וככזה יחול עליו הפטור מהיתר, בהתאם לתנאים שנקבעו בהוראת השעה.

⁴ בסעיף זה נקבע כך "או תוספת שטחי שירות לשם בניית מרחב מוגן, בשטח שלא יעלה על השטח שקבע שר הביטחון לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951... לא ייחשבו כסטייה מתכנית". משמעות הוראה זו הינה, כי בכל הנוגע לשטחי בניה לצורך ממ"ד (בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות, כלומר 9 מ"ר נטו – תקנה 197א לתקנות המפרטים), כלל לא מדובר בסטייה מתכנית ואף לא נדרשת לשם כך הקלה, אלא מדובר בהיתר תואם תכנית.

⁵ דירה הבנויה שלא כדן, ובכלל זה דירה שנבנתה ללא היתר, איננה 'קיימת' מבחינת החוק והתקנות (בשורה ארוכה של נושאים), ואין לקבל פרשנות כי הוראת השעה, הכירה, הלכה למעשה, בדירה לא חוקית, ואפשרה להקים לה ממ"ד בפטור מהיתר.

האמור מתייחס למצב דברים בו מדובר בדירה לא חוקית, ואינו מתייחס לעבירות בנייה, ככל שבוצעו ביחידת דיור שקיימת כדן. מקרים אלה יבחנו לגופם. ואולם, בכל מקרה, הקמת הממ"ד בפטור כאמור, לא תתאפשר בצמידות לחלק לא חוקי בדירה, כך שהקמת הממ"ד בפטור, תיבחן בהתעלם מתוספות לא חוקיות שבוצעו בדירה.

⁶ שכן חדר הכולל שיפורי מיגון, אינו בגדר ממ"ד.

1. בנוגע להגדרה "יחידת דיור בבנייה נמוכה", המשמעות הינה שאין מגבלה למספר יחידות הדיור הקיימות (כדין) במבנה. כך למשל, הפטור יחול גם על מבנה מורכב, עם מספר כניסות, הכולל שמונה יח"ד או יותר, ובלבד שהמבנה כולו הינו בבנייה נמוכה – לא יותר משתי קומות מעל פני הקרקע, כך שכל יחידת דיור במבנה כאמור, שאין לה ממ"ד, תהנה מהפטור.
2. לעניין חישוב מספר הקומות לשם הגדרה זו –
 - א. כפי שנקבע בנוסח ההגדרה עצמה, במניין הקומות לא תבוא קומה המצויה בתת הקרקע.
 - ב. לעניין קומת עמודים (מלאה או חלקית), הרי שזו תבוא במניין הקומות.
 - ג. לעניין קומה עליונה חלקית, לעמדתנו, הפרשנות הראויה הינה, שלא כל תוספת בניה על הגג, הופכת את המבנה ל"עולה על שתי קומות". נכון לתת פרשנות, שהבחינה נעשית במדרגות של קומות. בהתאם, קומה חלקית, ששטחה עד מחצית משטח הקומה שמתחתיה, לא תחשב קומה לעניין תקנה זו⁷. **ואולם, בכל מקרה, לא ניתן להתיר לפי הוראת השעה, יותר משתי קומות של ממ"ד⁸.**
3. בכל הנוגע למבנה שיש בו עירוב שימושים, יובהר כי אין בכך כדי להחריגו מהוראת השעה, ככל שמדובר בבניין בבנייה נמוכה. כך למשל לגבי חזית מסחרית וכיו"ב. ואולם, לא תתאפשר מכוח הוראת השעה הקמת מרחב מוגן לאותם שימושים, שכן הוראת השעה מאפשרת הקמת ממ"ד⁹ ליחידת דיור בלבד¹⁰.
4. לעניין ההגדרה - "יחידת דיור צמודת קרקע" –

בחלופה זו, אין מגבלה של מספר קומות, כך שגם יחידת דיור המשתרעת על פני שלוש קומות, תהנה מהפטור, ובלבד שאין מעליה או מתחתיה יחידת דיור נוספת¹¹.

במצב דברים שבו קיימת במבנה יחידת דיור אחת, אך מתחתיה, או מעליה, יש שימוש שאינו למגורים, ראי' בהע"ש 10.

⁷ ראי' והשוו לקבוע בסעיף 70א לחוק, בפסקה (3) להגדרת "מבנה הטעון חיזוק".
⁸ יובהר, כי הוראת השעה הוגבלה למבנים עד שתי קומות, בעיקר לאור העובדה שהמורכבות ההנדסית הכרוכה בהקמת מגדל ממדיים של יותר מ-2 קומות של ממ"ד, גבוהה משמעותית לעומת המורכבות ההנדסית הכרוכה בהקמת ממ"ד בודד בקומת הקרקע או בהקמת שתי קומות של ממ"ד בלבד. משכך, ולאור התנאי שנקבע בסעיף המסמך לקבוע עבודות ומבנים בפטור מהיתר – סעיף 145ג(א)(1) – "הם פשוטים מבחינה הנדסית", לא ניתן היה להחיל את הפטור להקמת יותר משתי קומות של ממ"ד.
 בהתחשב בתכלית מהותית זו, שכאמור אף מתחייבת מהוראות החוק עצמו, מובן כי גם באותם מקרים ששטחה של הקומה החלקית העליונה נמוך ממחצית שטחה של הקומה שתחתיה, וככל שיה בקומה עליונה זו יחידת דיור נפרדת, לא ניתן להקים לה ממ"ד בפטור מהיתר, שכן הפטור מוגבל לשתי קומות של ממ"ד בלבד.
⁹ כהגדרת מונח זה בתקנות הפטור, שמפנות להגדרת מונח זה בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, שם נקבעה ההגדרה הבאה – "מרחב מוגן דירתי" – מרחב מוגן הממוקם בתחום הדירה והמיועד לשרת את דיירי הדירה בלבד".
¹⁰ בתקנות הפטור לא קיימת הגדרה למונח יחידת דיור. בהתאם, תחול ההגדרה הקבועה בסעיף 1 לחוק - "יחידת דיור" – חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, המיועדים לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים".
 בהתאם, ככל שהקומה הראשונה משמשת לשימוש שאינו למגורים, ומעליה יש יחידת דיור, ככלל, ולו מבחינה מעשית, לא תתאפשר מכוח הוראת השעה הקמת ממ"ד ליחידת הדיור בקומה השנייה, זאת בשל העובדה שבקומה שמתחת אין המדובר בממ"ד.
 לעומת זאת במצב ההפוך, שבו בקומה הראשונה יש יחידת דיור, ובקומה שמעליה שימוש שאינו למגורים, תתאפשר הקמת ממ"ד בפטור ליחידת הדיור שבקומה הראשונה.
¹¹ במצב זה משמעות הדברים הינה, שהממ"ד יוקם בקומת הקרקע בלבד (בשטח של 9 מ"ר נטו), ולא ניתן יהיה להקים ממ"ד נוסף בקומה שמעל, שכן מדובר באותה יחידת דיור, והפטור מוגבל לממ"ד אחד לכל יחידת דיור.