



רועי בר	Roy Bar
אופיר ארגמן	Ofir Argaman
שירה בורשטיין	Shira Burshtein
חותם אשכנזי (לבנון)	Rotem Ashkenazi
שמואל גרינברג	Shmuel Greenberg
נטע יראוני-פופל	Neta Yarony-Popel
אלירן בוחבוט	Eliran Buhbut
יצחק מיכלשוילי	Itzhak Micaelashvili

9 בנובמבר 2023

לכבוד
מר יאיר איזבוצקי, מודד מוסמך
לשכת המודדים המוסמכים בישראל

א.ג.,

הנדון: תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה) תשפ"ד - 2023

לבקשתך בדקתי את המצב המשפטי בכל הקשור לתנאים הנדרשים להקמת מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) בהתאם לתקנות האמורות, אשר פורסמו בקובץ התקנות 10849 מיום 26.10.23, ועיקר הבדיקה – האם הקמת ממ"ד מכח התקנות האמורות בבית פרטי מחייבת הגשת "מפה מצבית" או בשמה הנפוץ "מפה טופוגרפית" כחלק מהליך האישור הסטאטוטורי הפטור מהיתר.

1. ראשית נבהיר כי הבסיס של דיני התכנון והבניה הינו כי כל פעולה תכנונית – הנדסית חייבת להיות מבוססת על מפת מדידה: כך תשריט של תוכנית בניין עיר וכך בקשה להיתר בניה. הבסיס לאמור ביחס להיתרים נקבע בתקנה 1א. לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) הקובעת:

"1א. (א) הרוצה להגיש בקשת היתר בניה בנכס פלוני, ימציא תחילה לוועדה המקומית בשני עותקים, מפת הנכס הערוכה בידי מודד מוסמך והמכילה את הפרטים שבתקנה 4 ופרטים נוספים שנקבעו לעניין זה בהל"ת:..."

ותקנת משנה (ג) קובעת מפורשות:

"הוועדה המקומית או המהנדס לא יקבלו לטיפול או לדיון בקשה להיתר בניה, אלא אם נמצאת בידיהם מפת הנכס מסומנת כאמור בתקנה זו..."

2. במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, קבע המחוקק את סעיף 145ג, אשר בא לפתור בעיית הקמתם של נושאים טכניים קטנים, אשר הפרוצדורה המורכבת של הוצאת היתר בניה מלא גרמה תקלות רבות, כגון גדירות, שערים, מזגנים, מחסנים יבילים וכו'. הסעיף קובע כי:

"145ג. (א) שר הפנים יקבע פטור מהיתר להקמתם של סוגי בניינים, לביצועם של סוגי עבודות ולסוגי שימושים שיקבע, ובלבד שמתקיימים בהם כל אלה:"



סעיף 145ג.ד) קובע סייגים להוראה דלעיל וקובע:

“אין בהוראות סעיף זה כדי לאפשר הקמת בניין, ביצוע עבודה או שימוש שלא בהתאם לתוכנית, להנחיות מרחביות או להוראות לפי חוק זה”.

3. מכח הסמכה זו התקין שר הפנים בשנת 2014 את תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) תשע”ד-2014. תקנה 2 קובעת:

“סוגי בניינים, עבודות ושימושים המפורטים בתקנות אלה פטורים מהיתר ובלבד שהתקיימו בהם, נוסף על האמור בסעיף 145ג לחוק, כל אלה:

(1)....

(2)....

(3) הם יבוצעו באופן המפורט בתוספת השניה לתקנות התכנון והבניה.

(4) הם מתאימים לתוכניות ולהנחיות המרחביות החלות במקום, ואם ניתן היתר הקובע הוראות לגבי הקמתם הם תואמים את הוראותיו”.

מכח הוראות אלה קבע בית המשפט כי הקמת סככה בחזית הבית בגובה 3.50 מ' אינה פטורה מהיתר מאחר ותוכנית המתאר קבעה גובה מירבי לחניה – 2.20 מ'; ואינה יכולה להוות מצללה (פרגולה) שכן תקנה 1.09(12) לתוספת השניה לתקנות בקשה להיתר קובעת, כי לא תוקם פרגולה בקו אפס הפונה למדרכה; ועל כן פסק בית המשפט כי הבניה אסורה היתה ולפיכך הרשיע את המבצע בבניה ללא היתר: ע”פ (ב”ש) 18567-08-19 הוועדה המקומית באר שבע נגד מני לבניא.

במקרה אחר פסק בית המשפט המחוזי כי ביצוע ריצוף דק עץ בחצר בית משותף מהווה במהותה עבודה פטורה מהיתר, ואולם מאחר ובנכס משותף מדובר שלא התקבלה לגביו הסכמת רוב הדיירים כנדרש בתקנות – אין תכולה לתקנה הפטור לאור הוראת תקנה 4 לתקנות, והמקיס הורשע בפלילים.

4. במהלך העשור שחלף תוקנו התקנות מספר רב של תיקונים ונוספו להם סוגי עבודות ומתקנים הפטורים מהיתר. יובהר כי מחוקק המשנה לא עשה מלאכה מושלמת כאשר נדרשו פירוט רב של מסמכים ואישורים לעבודות מסויימות, ולחלקו האחר – אין. תקנה 22א. עוסקת במתקנים טכניים בתחום תחנת משנה לחשמל וקובעת כי בטרם תבוצע עבודה כאמור תוגש לרשות הרישוי מפה מצבית ערוכה ע”י מודד, ובסיום העבודה תוגש מפת עדות שערך מודד. אף תקנה 24 העוסקת במתקנים פוטו וולטאים מחייבת כי בטרם תבוצע עבודה כאמור תוגש מפה מצבית לרשות הרישוי. לעומתה תקנה 24א. העוסקת בהתקנת צנרת גז אינה מחייבת הגשת מפה מצבית בתחילת העבודה אלא מפת עדות של מודד, המתארת את העבודה כפי שבוצעה.

5. השאלה הנשאלת – האם הקמת ממ”ד בבית פרטי מחייבת הגשת מפה מצבית? נסקור להלן את הוראות הדין השונות לצורך מענה.



אברהם בר עורכי דין

א. הוראת תקנה 4(2) שהובאה לעייל מחייבת כל בניה או שימוש הפטורים מהיתר לעמוד בכל דרישות התוכניות החלות על החלקה וההנחיות המרחביות החלות עליה: למיטב ידיעתנו, בכל ההנחיות המרחביות בהן עיינו עד כה ישנה חובה להגשת מפה מצבית כחלק מתהליך האישור.

ב. הוראת תקנה 4(2) מחייבת התאמת הבניה לתוכניות מבחינת זכויות בניה (ממ"ד מהווה שטח שירות לפי תקנות חישוב שטחים) ומבחינת קווי בניין: תקנה 4(א)(1) לתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתוכנית) תשס"ב-2002 קובעת כי

"על אף הקבוע בתקנה 2(3) עד (7), הקמת בניין עזר או חלק מבניין בחריגה מקווי הבניין הקבועים בתוכנית והמיועד לשמש באחד או יותר מהמפורטים להלן, לא יהווה סטיה ניכרת מתוכנית:

....

(ג) מקלט או מרחב מוגן דירתי המוקם כתוספת לבניין קיים"

6. משמעות הוראה זו הינה כי הקמת ממ"ד כתוספת לבית קיים יכולה לחרוג מקווי הבניין הקבועים בתוכנית, ואולם הדבר מהווה סטיה החייבת בפרסום "הקלה" עפ"י סעיף 149 לחוק: זאת להבדיל מהוראת סעיף 151(ג) לחוק שקבע כי **"תוספת שטחי שירות לשם בניית מרחב מוגן... לא יחשבו כסטיה מתוכנית"**, דהיינו ניתן לאשרם בהחלטת ועדה אף ללא צורך בהקלה שכן הם אינם מהווים סטיה מתוכנית כלל.

7. העולה מהאמור הינו כי עורך הבקשה נדרש לאשר לרשות המוסמכת, בהתאם להוראות תקנה 4(2) לעיל, האם מיקום הממ"ד המבוקש תואם את הוראות התוכנית מבחינת מיקומו בקווי הבניין (שאזי אינו חב בפרסום הקלה) או שמיקומו המוצע חורג מקווי הבניין – שאזי הוא חב בפרסום הקלה כאמור. יובהר כי הפסיקה שהובאה לעיל קובעת כי פעולה שאינה תואמת במדויק לכל דרישות התקנות לא תקנה למבצע הגנה בפני אישום והרשעה פליליים: מכאן כי חובה על עורך הבקשה להעמיד את הממ"ד המבוקש על גבי מפה מצבית על מנת לבחון עמידתו בתחום קווי הבניין החוקיים: היה והממ"ד בתוך קווי הבניין – רשאי הוא להמשיך ולקדם את הבקשה והעברתה לרשות המוסמכת (הג"א): היה והממ"ד חורג מקווי הבניין – חייב הוא להעביר את הבקשה לוועדה המקומית על מנת שתאשר פרסום "הקלה" מקווי הבניין ותאשר את הבניה המבוקשת: במקרה השני ברור הוא כי בהתאם לתקנה 1א. לתקנות בקשה להיתר, חייב המבקש להגיש מפה מצבית טרם הגשתה לוועדה.

8. ויובהר: גם בהנחיות מנהל התכנון לאחר פרסום התקנות מודגש בעמוד 2 בהבלטה: **חשוב לדעת הליך הפטור אינו פוטר מהחובה לעמוד בכל הוראות התוכניות החלות על המקום ועל המבנה** ובעמוד 9 להנחיות מנהל התכנון, ביחס לחובת עורך הבקשה, תכנון הממ"ד **"יש לתכנן את הממ"ד בהתאמה לתוכניות החלות על המקום לרבות בנושא קווי הבניין"**.

9. תקנה 30ד. לתקנות הפטור מהיתר מחייבת את עורך הבקשה להעביר, בגמר הביצוע, הודעה על ביצוע עבודה בנוסח מפורט הקבוע באתר מנהל התכנון, ובו פרטים ואישורים רבים, לרבות: (5) **"אישור עורך הבקשה שהקמת הממ"ד תואמת את התוכניות ואת ההנחיות המרחביות החלות על המגרש לרבות קווי הבניין"**. הוראה זו מטילה אחריות כבדה על עורך הבקשה ככל ובחר להסתמך על גדרות קיימים "כגבולי" בין המגרשים לעניין חישוב קווי הבניין, שכן פעמים רבות נמצא כי הגדרות נבנו שלא במקומם הנכון, ורק בדיקת מודד מוסמך תקבע את גבול המגרש הנכון וקווי הבניין החוקיים ממנו לעניין מיקום הממ"ד שלא בסטיה מקוי הבניין הקבועים תוכנית.



אברהם בר עורכי דין

10. תקנה 30ד. (13) מחייבת את עורך הבקשה לצרף להודעתו על ביצוע העבודה "מפת עדות ערוכה על ידי מודד מוסמך המציגה את סימון גבולות המגרש, קווי הבניין, היקף הבניין הקיים ומיקום הוספת הממ"ד". דומני כי הוראה זו ממוקמת שלא במקומה הנכון, ומיקומה הנכון הינו בתקנה 30ג – "על הבקשה לביצוע עבודה יחולו הוראות אלה".... תמוה בעיני מדוע בחר מחוקק המשנה לדרוש מפה מצבית בגמר העבודה, ולא בראשיתה: ואולם כפי פסק בית המשפט העליון בעבר כי "המדובר בטעות של מחוקק המשנה. הפסיקה הכירה בכך שמלאכת המחוקק אינה מלאכה מושלמת שלא חפה מטעויות, והדברים בוודאי נכונים ביחס לחקיקת משנה שאיננה עוברת 3 הצבעות ודיון בוועדה" (עע"מ 8914/20 מועצה מקומית גוש חלב נגד עורכי דין ומשרד הפנים). בית המשפט מצטט בהסכמה מדברי השופט ברק ולפיהם "אין אני מוכן להעמיד את המחוקק כמי שעושה "מלאכת מחשבת". הנסח, כמו השופט, עושה מלאכה אנושית על חולשותיה ופגמיה. את פרשנותו של החוק יש לבסס על לשונו ועל הגיונו ועל מטרתו ועל תכליתו" (בג"צ 277/82 נירוסטה בע"מ נגד מדינת ישראל).

11. יובהר כי תקנות הפטור עוסקות בערבוביה בנושאים איזוטריים כגון התקנת מזגן, מחסן פלסטיק יביל, עבודות פיתוח וריצוף, הצבת דוד שמש, התקנת סורגים, מיכל אצירה לאשפה וכו' – ונושאים מהותיים של בניה ממש כממ"דים, מתקני השנאת חשמל, מתקנים פוטו-וולטאיים, התקנת צנרת גז טבעי ועוד. לטעמינו לא יכולה להיות מחלוקת כי עבודה מסוג אלה האחרונות חייבת בהכנת מפה מצבית כחלק מתכנון הבניה המבוקשת, אפילו היא פטורה מהיתר בניה מכח התקנות.

לסיכום, מכל האמור לעיל:

א. החובה כי עבודה פטורה מהיתר, וממ"ד ביניהם, תהא תואמת את התוכניות החלות במגרש, לרבות מבחינת קווי הבניין, וככל שהיא בסטיה מקווי הבניין עליה לעבור לאישור הוועדה המקומית בפירסום הקלה:

ב. החובה כי עבודה פטורה מהיתר תהא תואמת "הנחיות מרחביות" אשר במרביתן קיימת דרישה להגשת מפה מצבית טרם העבודה.

ג. החובה כי עורך הבקשה יאשר בגמר העבודה כי הביצוע תואם את התוכניות החלות לרבות בקווי הבניין.

ד. החובה כי עורך הבקשה יצרף בגמר העבודה מפה מצבית עם סימון המבנה הקיים והממ"ד אשר נוסף לו.

ה. הקביעה של בתי המשפט כי ככל והבונה סבר שחלות תקנות הפטור והן אינן חלות (מכל סיבה שהיא) – הבונה והמתכנן אחראים באחריות פלילית על העבודה שבוצעה ללא היתר.

מכל אלה הנני בדיעה כי חובה לצרף לבקשה לביצוע עבודה המוגשת לרשות המוסמכת בפיקוד העורף עפ"י תקנה 30ג. מפת מדידה ובה סימון קווי הבניין ומיקום הממ"ד המבוקש טרם ביצוע העבודות.

מכבוד רב,

דועי בר, עו"ד

תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה),

התשפ"ד-2023

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 145ג ו-265 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965,¹ ולאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אני מתקין תקנות אלה:

1. בתקופה של שנה מיום פרסומן של תקנות אלה יראו כאילו בתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014,² בפרק ב', אחרי סימן ו' בא:

הוראת שעה –
חרבות ברזל

"סימן ו'1: מרחב מוגן דירתי ליחידת דיור בבנייה נמוכה
או ליחידת דיור צמודת קרקע

הגדרות .א30. בסימן זה –

"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;

"ממ"ד" – מרחב מוגן דירתי;

"רשות מוסמכת" – כהגדרתה בסעיף 11 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951;³

"תקנות המפרטים" – תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990.⁴

הקמת ממ"ד, אחד לכל יחידת דיור בבנייה נמוכה או ליחידת דיור צמודת קרקע, שמתקיימים לגביה כל התנאים שלהלן, פטורה מהיתר:

תנאים לפטור מהיתר להקמת ממ"ד

(1) מידותיו של הממ"ד לא יעלו ולא יפחתו מהקבוע בתקנה 197א רישה לתקנות המפרטים, זולת אם ניתן אישור הרשות המוסמכת לממ"ד בשטח או בנפח קטנים יותר כאמור בסיפה של תקנה 197א האמורה;

(2) דרישות תכנון הממ"ד יהיו בהתאם לסיווג היישוב כיישוב עורפי או כיישוב קדמי, כהגדרתם בתקנה 1 לתקנות המפרטים;

(3) התקבל אישור הרשות המוסמכת לביצוע עבודה לפי תקנה 30ג.

(א) על הבקשה לביצוע עבודה כאמור בתקנה 30ב(3) יחולו הוראות אלה:

אישור הרשות המוסמכת

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשע"ד, עמ' 474.

² ק"ת התשע"ד, עמ' 1532.

³ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

⁴ ק"ת התש"ן, עמ' 1020.

(1) הבקשה תוגש באופן מקוון באמצעות עורך הבקשה לבחינת הרשות המוסמכת טרם תחילת ביצוע העבודה, כפי שפורסם באתר האינטרנט של הרשות המוסמכת;

(2) הבקשה תכלול את כל אלה:

(א) פרטים הנוגעים למהות הבקשה, ובכלל זה פרטי המבקש, פרטי המקרקעין שבהם מבקשים להקים את הממ"ד, פרטי בעלי הזכויות במקרקעין אלה ומסמכים המעידים על מינוי עורך הבקשה ומהנדס מבנים;

(ב) אישור עורך הבקשה ולפיו הבקשה תואמת את הוראות תקנות אלה והוראות תקנות המפרטים;

(ג) אישור מאת מהנדס מבנים רשום, ולפיו הבקשה עומדת בכל התנאים הקבועים בתקנות המפרטים ובסימן זה;

(ד) מסמך התקשרות בין המבקש לבין מעבדה מוסמכת לבדיקות בטון לשלב הביצוע לפי תקן ישראלי 466;

(ה) תוכנית תנוחה שתיערך בקנה מידה 1:100 אשר תכלול את תכנון הוספת הממ"ד על רקע חלק הבניין שאליו מתחברת תוספת הבנייה, מיקום פתח הכניסה לממ"ד ומיקום הפתחים בקירות ומידותיהם וסימון מיקום חתכים על גבי התוכנית;

(ו) חתכים בקנה מידה 1:100 דרך תוספת הממ"ד ולכל גובה הבניין;

(ז) חזיתות הממ"ד בקנה מידה 1:100 המציגות את מיקום תוספת הממ"ד, הפתחים וחומרי הגמר של הקירות החיצוניים של הממ"ד;

(ח) נספח אדריכלי ונספח הנדסי לתכנון הממ"ד הכולל תשריטים ופרטי בניין המיועדים לביצוע וערוכים בקנה מידה של 1:50 או בקנה מידה מפורט יותר;

(ט) מסמך נוסף שביקשה הרשות המוסמכת הדרוש לה לצורך בחינת הבקשה שלפניה.

(ב) הרשות המוסמכת תבדוק את הבקשה בתוך 14 ימים מיום קבלתה, ותודיע למבקש על אישור הבקשה או דחייתה.

הודעה על ביצוע עבודה לפי סימן זה תהיה ערוכה על ידי עורך בקשה לפי טופס בדבר הודעה על ביצוע עבודה לעניין סימן זה שיפורסם באתר האינטרנט של מינהל התכנון, ותימסר לרשות הרישוי ולרשות המוסמכת בתוך 45 ימים ממועד סיום ביצוע העבודה, ותכלול את כל אלה:

- (1) פרטים הנוגעים למהות ההודעה, ובכלל זה פרטי המודיע, פרטי המקרקעין שבהם הוקם הממ"ד, פרטי בעלי הזכויות במקרקעין אלה ומסמכים המעידים על מינוי עורך הבקשה ומהנדס מבנים;
- (2) אישור הרשות המוסמכת לביצוע העבודה לפי תקנה 330ג(ב);
- (3) המסמכים שהוגשו לבחינת הרשות המוסמכת כאמור בתקנה 330ג(א);
- (4) אישור מהנדס מבנים רשום בדבר יציבות הממ"ד וכן אישורו כי הקמתו לא פגעה בשלד הבניין וביציבותו או במערכות הבניין ובתפקודיו;
- (5) אישור עורך הבקשה שהקמת הממ"ד תואמת את התוכניות ואת ההנחיות המרחביות החלות על המגרש לרבות קווי הבניין;
- (6) בדיקת חוזק בטונים (יסודות, רצפה, קירות ותקרת המרחב המוגן);
- (7) בדיקת אטימות למרחב המוגן בהתאם לתקן ישראלי 4577;
- (8) בדיקת חיפויים וציפויים בהתאם לתקן ישראלי 5075;
- (9) אישור מחברת המסגרות על התקנת מסגרות מגן (צינורות אוורור, חלון ממ"ד ודלת ממ"ד) בהתאם לתקן ישראלי 4422;
- (10) אישור מחברת מערכות אוורור וסינון על התקנת מערכת אוורור וסינון דירתית בהתאם לתקן ישראלי 4570;
- (11) אישור על התקנת מעבר צנרת תקני מטעם חברה מאושרת על ידי הרשות המוסמכת;
- (12) תמונות הממ"ד הכוללות צילום פנימי של כל קיר בממ"ד, צילום פנימי וחיצוני של דלת הממ"ד ושל חלון הממ"ד וצילום מערכת אוורור וסינון דירתית;
- (13) מפת עדות ערוכה על ידי מודד מוסמך המציגה את סימון גבולות המגרש, קווי הבניין, היקף הבניין הקיים ומיקום הוספת הממ"ד.

שמירת דינים 30ה. אין באמור בסימן זה כדי לגרוע מהאמור בהוראות לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ולפי חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011,⁵ ובכלל זה מהאמור בתקנות למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (פטור מרישיון ומהיתר לעבודת אסבסט ומניעת ניגוד עניינים), התשע"א-2011.⁶

י' בחשוון התשפ"ד (25 באוקטובר 2023)
(חמ 4861-3)

משה ארבל
שר הפנים

⁵ ס"ח התשע"א, עמ' 694.
⁶ ק"ת התשע"א, עמ' 1311.