

פרק ב':

סטיה ניכרת

1. א. תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתוכנית), התשכ"ז-1967, לעולם אינן יכולות לעמוד בסתירה לתוכנית מיתאר.
- ב. בנסיבות העניין, כשהרחוב הנדון שינה את אופיו במרוצת השנים, אין היגיון בניסיון לשמר עקרונות תכנוניים שמציאות החיים מחתה מעל פני האדמה.

בג"צ 440/80 מ' טייג ושות' בע"מ נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה, חיפה, פ"ד לו(3) 85.

המחוזית לתכנון ולבניה (להלן: הוועדה המחוזית), שדנה בעניין וקבעה, בין היתר, כי: "לדעת הוועדה התעלמות מקו הבניין של 25 מ' המיוחס לרח' דיזרעאלי על-פי תוכנית חפ'ד' (הכוונה לתוכנית המנדטורית - "ט", יהווה סטיה ניכרת מהתוכנית ולכן היא דוחה את אישור הבקשה להקמת בניין בקו בניין הקטן מ-25 מ'".

(לשם הקיצור יכונה להלן המירווח בין קו הבניין לבין קו הרחוב - המירווח הקדמי).

בעתירתה דנו מבקשת העותרת לבטל את החלטתה האמורה של הוועדה המחוזית ולהשיב על כנה את החלטתה הראשונה של הוועדה המקומית, שמיום 31.7.78. כפי שטענה, שבתמצי שבתמצית, היתה הוועדה המקומית מוסמכת להחליט על צמצום המירווח הקדמי. עוד העלתה טענות דיוניות שונות, שעיקרן האיחור בהגשת ההתנגדויות, פגמים דיוניים שונים במהלך דיוניהן של הוועדה המחוזית וכן חוסר תום-לב וניקיון כפיים מצדו של גליקמן.

"השאלה הראשונה העומדת להכרעה בעניין זה היא, מה תוקפה של הוראת סעיף 18 לתוכנית השינוי. לטענת הכופרים בכך, עומדת היא בסתירה לתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתוכנית), התשכ"ז-1967 (להלן: תקנות הסטיה הניכרת), אשר בסעיף 41(4) שלהן הוגדרה סטיה ניכרת מתוכנית, לעניין סעיף 151 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון) בתור 'בניה מעבר לקו שנקבע בתוכנית כגבול לבניה בחזית הבניין'. הואיל ותקנות הסטיה הניכרת הותקנו לא רק מכוח סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 151(ב) לחוק התכנון אלא גם מכוח סמכותו לפי סעיף 265 לחוק התכנון, הרי שלפי סעיף 132 לחוק התכנון ייפה-כוחן של תקנות הסטיה הניכרת מכוחה של תוכנית השינוי. זאת לאור הוראת סעיף 132 לחוק התכנון, המעדיפה תקנות לפי

העותרת, מ' טייג ושות' בע"מ, היא חברה קבלנית, העוסקת בבניית דירות ובמכירתן, וביום 18.12.77 רכשה מאת המשיב 4 (להלן: גליקמן), מגרש הידוע כחלקה 53 בגוש 10871 ברחוב דיזרעאלי 33, חיפה, בשטח של 895 מ"ר (להלן: המגרש) על-מנת לבנות עליו דירות למגורים. המגרש נרשם על-שם העותרת בלשכת רישום המקרקעין בחיפה.

עיקרי ההוראות התכנוניות, החלות על המגרש והצריכות לדיון זה, עניינן קו הבניין הקדמי של המגרש.

העותרת פתחה בפעולות הטכניות ובהליכים, הדרושים לשם בניה על המגרש, וביום 28.3.78 הגישה לוועדה המקומית ולעיריית חיפה, המשיבה 3 (להלן: העירייה), בקשה להיתר בניה.

ביום 31.7.78 החליטה הוועדה המקומית לאשר את בקשת העותרת להקמת שני בניינים "עם מרווח קדמי על קו הרחוב" וכן הקלות נוספות. עוד קבעה, כי "ניתן יהיה להוציא את היתר הבניה רק בתום שבועיים מיום הפרסום בעתונות ובאם לא תתקבלנה התנגדויות". הפרסום האמור נעשה ביום 16.8.78, ולאחר שלא הוגשו כל התנגדויות תוך המועד שנקבע, המשיכה העותרת בפעולות ובהליכים כאמור, ובתחילת חודש דצמבר 1978 פנתה לעירייה כדי לשלם את אגרות הבניה ולקבל את הרישיון. רק אז נודע לה, כי ביום 28.11.78 הגיש גליקמן - שהוא הבעלים של בניין ומגרש הגובל במגרש - התנגדות לאישור, וכי ביום 4.12.78 הגיש התנגדות נוספת עם גב' רחל גליקמן.

למרות מחאותיה של העותרת, שטענה, כי אין לדון בהתנגדויות שהוגשו באיחור כה גדול, חזרה הוועדה המקומית ודנה בבקשתה של העותרת להיתר בניה ובהתנגדויות לה. הוועדה קבעה, בין היתר, שקו הבניין יהיה במרחק של 5.75 מטר מקו הרחוב, במקום על קו הרחוב, כפי שהחליטה בהחלטתה הקודמת.

העותרת וגליקמן ערערו על ההחלטה לפני הוועדה

דיוק - אם הביאה בחשבון שיקוליה את השיקולים הנכונים, שהיא, בעצם, השאלה, מהו פירושן הנכון של המילים "והמירווחים במגרשים הנ"ל בהתאם לתוכניות ת"ע מאושרות אינם מאפשרים זאת".

הוועדה המקומית סברה, ש"חוסר אפשרות" זה משמעו חוסר אפשרות לבנות "בצורה ארכיטקטונית נאה" או, כפי שניסחה זאת העותרת, "לא ניתן לתכנן בשנות השמונים ואף לא רצוי מבחינה ארכיטקטונית שני בניינים הבנויים כקופסאות", ויש להביא בחשבון לעניין זה את רווחת רוכשי הדירות, דיירי הסביבה וכן את הנוף הכללי. לעומתן סברו הוועדה המחוזית וגליקמן, ש"חוסר אפשרות" זה משמעו חוסר אפשרות פיסית.

בית-המשפט בפסק-דינו תמך בדעתה של הוועדה המקומית, באמרו כי:

"בעשרות השנים האחרונות חלה התפתחות בתכנון העירוני ונפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר. העיר החלה נתפשת לא רק כמערכת פיסית אלא כמערכת חברתית-כלכלית-פיסית, והתכנון העירוני המודרני בא לשרת גם מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, מבלי להיות צמוד דווקא לנושאים פייסיים מובהקים."

לאור זאת נקבע, שמוסמכת היתה הוועדה המקומית לשקול את בקשתה של העותרת להיתר בניה באותם מאזני שיקולים ששקלה אותה, ובדין החליטה להתיר לה לצמצם את המירווח הקדמי.

פרק י"א לחוק התכנון - שסעיף 265 הנזכר כלול בו - על פני כל תוכנית.

לדעתי, אין טענה זאת יכולה לעמוד, בהיותה לוקה בעירוב תחומים בין הגבולות, שקבע המחוקק לשיקול-דעתה של ועדה מקומית במסגרת תוכנית לבין גבולות כוחה של תוכנית, העומדת בסתירה לתקנות.

כזכור, קבעה התוכנית המנדטורית, כי קו הבניין הקדמי על המגרש הוא 25 מטר מגבול המגרש, אולם תוכנית זאת שונתה על-ידי תוכנית השינוי, שהסמיכה את הוועדה המקומית להתיר שינוי במירווח זה בתנאים שנקבעו בסעיף 28... משאושרה תוכנית השינוי, הפכה איפוא הנורמה הקשיחה של מירווח קדמי קבוע של 25 מטר לנורמה גמישה, אשר בידי הוועדה המקומית ניתן הכוח למלאה תוכן לפי שיקול-דעתה, בגבולות שנקבעו להפעלת אותו שיקול-דעת...

מכאן שכמו שאין לומר שתוכנית שינוי, שהיתה מוקדמת, דרך משל, את קו הבניין הקדמי ומעמידה אותו על גבול המגרש במקום על קו של 25 מטר ממנו, היא 'בלתי-חוקית', כך אין לומר זאת על תוכנית, אשר במקום לקבוע קו מוגדר במפה הניחה את קביעתו בידי הוועדה המקומית. הוראת סעיף 41(4) לתקנות הסטיה הניכרת, שצוטטה לעיל, אין עניינה לכאן, הואיל והחלטתה של הוועדה המקומית בדבר שינוי המירווח הקדמי אינה בגדר סטיה מתוכנית אלא קביעת קו בתוך תוכנית שלכך היא מוסמכת."

בית-המשפט עבר לבחון את השאלה, באם צדקה הוועדה המקומית בהחליטה לשנות את המירווח הקדמי, וביתר