

י"ח בשבט התשע"ט

24 בינואר 2019

משת. 2019-6

**הנדון: תמ"א 38 - קומה עליונה חלקית**

נתבקשנו לחוות דעתנו בנוגע לפרשנות תמ"א 38 במסלול חיזוק, בהתייחס למצבים שבהם תוספת הקומות המבוקשת מכוח התמ"א, הינה על גבי בנין שבו קיימת קומה עליונה חלקית. השאלה בעיקרה הינה, כיצד לחשב שטחה של קומה במצבים אלה.

נקדים ונאמר, כי עמדת מינהל התכנון הינה, שעל אף לשון התמ"א כפי שנקבעה, הרי שיש לבכר פרשנות תכליתית, לפיה גם במסלול חיזוק, שטחה של קומה לעניין תוספת של עד 2.5, יחושב לפי הקומה הטיפוסית בבנין, ולא לפי הקומה העליונה ככל שקומה זו לא משקפת את שטחה של קומה טיפוסית. נפרט.

כידוע, תמ"א 38, כוללת שני מסלולים, הראשון מסלול חיזוק והשני מסלול הריסה ובניה מחדש. זכויות הבניה שניתן לאשר מכוח התמ"א במסלול חיזוק כמו גם מגבלות והוראות נוספות, מוסדרות בעיקרן בסעיף 11 לתמ"א. לעומת זאת סעיף 14א (שתוקן במסגרת תיקון 3א לתמ"א) מסדיר הוראות אלה במסלול הריסה ובניה מחדש.

בסעיף 11 לתמ"א, פורטו תוספות הבניה האפשריות מכוחה שעיקרן (במצטבר) - הרחבת קומות לצורך הרחבת יחידות הדיור הקיימות במבנה, סגירה ומילוי של קומה מפולשת, **תוספת של עד 2 קומות נוספות למבנה והקמת קומה חלקית על הגג**, תוך קביעת הוראות ותנאים לכל אחת מהתוספות הנזכרות.

שאלתנו מתמקדת באפשרות להוסיף עד 2 קומות, אפשרות שמוסדרת בסעיף 11.1.2 שקובע כדלהלן –

**"הקמת עד שתי קומות נוספות למבנה בתנאים הבאים:**

א הקומה או הקומות הנוספות לא יחרגו מקו ההיקף של הקומה שמתחתיה, למעט חריגות נחוצות על פי הדרישות הקונסטרוקטיביות של המבנה.

ב שטחה של הקומה או הקומות הנוספות לפי סעיף קטן זה במקרה שהבקשה להיתר כוללת גם הרחבת קומות לצורך הרחבת הדיור הקיימות במבנה קיים כאמור בפסקה (ה) יחושב על בסיס הקומה המורחבת..."

הוראה נוספת הנוגעת לעניין, עניינה – "הקמת קומה חלקית על הגג" שנקבעה בסעיף 11.1.3 לתמ"א, ובעיקר את שקבוע בפסקה (א) שם כי "הקומה החלקית הנוספת תהיה בשטח של עד מחצית משטח הקומה שמתחתיה".

הוראות אלה, מאפשרות למעשה במסלול חיזוק, תוספת של עד 2.5 קומות על גבי המבנה הקיים הטעון חיזוק. עוד נציין, כי ככל והורחבו הקומות הקיימות במסגרת הרחבת יחידות הדיור הקיימות מכוח התמ"א (תוספת של עד 25 מ"ר כולל ממ"ד, והכל כמפורט בסעיף 11.1.4 לתמ"א), הרי שגם שתי הקומות הנוספות בהתאם לסעיף 11.1.2, ו<sup>1</sup>כך גם מחצית הקומה בהתאם לסעיף 11.1.3, יחושבו על בסיס הקומה המורחבת – סעיף 11.1.2(ב) ו-11.1.3(ב) בהתאמה.

מכלול הוראות אלה, פשוטות ליישום, שעה שהבניין הקיים אחיד בכל קומותיו ואף אין בו קומה עליונה חלקית.

ואולם, שעה שהקומות הקיימות אינן אחידות בשטחן, או שקיימת בבניין קומה חלקית עליונה, מתעוררות שאלות שונות, כיצד יש ליישם את הוראות התמ"א במצבים אלה.

כך למשל, מתעוררת השאלה – האם בכל מקרה, יש לחשב את התוספת של ה-2 קומות בהתאם לסעיף 11.1.2, לפי שטחה של הקומה העליונה הקיימת, יהיה שטחה אשר יהיה, או שמא יש לחשב תוספת זו לפי קומה טיפוסית בבניין<sup>2</sup> ?

ואם נאמר שיש לחשב דווקא לפי הקומה העליונה – האם קיימת אבחנה, בין בקשה להיתר הכוללת בקשה להריסה של אותה קומה חלקית (שאז יחושבו ה-2.5 קומות לפי הקומה המלאה שלא מבוקש להורסה), אם לא, וכיצד הדין אם הקומה החלקית נהרסה לפני הגשת הבקשה להיתר ?

כמו כן אם נאמר שיש לחשב דווקא לפי הקומה העליונה, עולה השאלה כיצד לחשב את התוספת של הקומה החלקית שמאפשרת התמ"א בסעיף 11.1.3, האם לדרך זו – שלעניין התוספת של עד 2 קומות יש לחשב לפי הקומה העליונה הקיימת בבניין, הרי שבמצבים אלה, אין אפשרות למעשה לממש את התוספת של ה-2.5, אלא בדרך של תוספת 2 קומות לפי שטח הקומה החלקית הקיימת<sup>3</sup> ומעליה, שטח של מחצית מהיקף זה כקומה חלקית על הגג לפי סעיף 11.1.3, או שמא במצבים אלה ניתן לחשב את שטחי הבניה ולממשם בדרכים אחרות ?

מבחינה לשונית, לשון התמ"א כפי שנקבעה, משמיעה לכאורה, שאת התוספת של עד 2 קומות לפי סעיף 11.1.2, אכן יש לחשב לפי הקומה העליונה, שכן נקבע שם כי "הקומה או הקומות הנוספות לא יחרגו מקו ההיקף של הקומה שמתחתיהן", משמע של הקומה הקיימת בבניין, גם אם היא קומה חלקית. כך גם לעניין התוספת של הקומה החלקית לפי סעיף 11.1.3 לתמ"א, לשון התמ"א כפי שנקבעה מורה כי במקרים אלה, שטחה של מחצית הקומה יהיה מחצית מהקומה שמתחתיה ולא מחצית מקומה טיפוסית (רא' הנוסח כפי שנקבע, בסעיף 11.1.3(א)).

למרות זאת, ולאחר שבחנו את הנושא מכל היבטיו, עמדתנו הינה כי מנסחי התמ"א לא כיוונו לפרשנות זו או לתוצאה זו במקרים הנזכרים, והסיבה שבגינה נקבע הנוסח כפי שנקבע, איננה אלא בשל הרצון לנסח על

<sup>2</sup> שאלה זו היא שאלה העקרונית שלגביה נתבקשה חוות דעת זו.

<sup>3</sup> וככל שהורחבו הקומות הקיימות מכוח התמ"א, בהיקף המורחב.

דרך הכלל, ובהתייחס למרבית המצבים - בהם הקומות אחידות בשטחן ולא קיימת בבנין קומה חלקית, ולא מעבר לכך.

משכך, מן ההכרח לבחון את השאלה שבפנינו, בהתאם לפרשנות תכליתית- פרשנות שתקיים בצורה המיטבית ביותר את מטרות התמ"א ותגשים את חזונה, פרשנות שמתיישבת עם עקרונות התכנון שראתה התמ"א לנגד עיניה, פרשנות שוויונית וצודקת יותר שאף לא מובילה לתוצאות קשות שספק אם יש דרך להצדיקן. שיקולים אלה כולם, מורים בבירור על דרך אחרת, כדלקמן -

עמדתנו הינה, כי נכון לפרש את הוראות התמ"א הנזכרות, ככאלה שמדברות על היקף שטחי הבניה – ואלה יגזרו מהמקרים שאליהם כיוונה התמ"א, כלומר מהמקרים שהקומה העליונה הקיימת הינה קומה טיפוסית מלאה ולא קומה חלקית. כמו כן, מהוראות אלה כפי שנקבעו בסעיף 11, נלמד גם הגבלת גובה של המבנה לאחר תוספות הבנייה מכוח התמ"א.

כך בדוגמאות הנזכרות, גם אם יש לבניין הקיים הטעון חיזוק קומה חלקית, הרי שיש להתעלם ממנה<sup>4</sup> לעת חישוב שטחי הבניה שהתמ"א מאפשרת (בין אם מבוקש להרוס קומה חלקית זו, בין אם לאו), ולחשב את שטחן של עד 2.5 קומות, לפי הקומה הטיפוסית בבנין וככל שזו הורחבה מכוח התמ"א – לאחר הרחבתה. סך שטחי הבניה שמתקבל מחישוב של קומה טיפוסית (מורחבת) \* עד 2.5, ניתן למימוש בדרך של תוספת בניה על גבי המבנה הקיים, בכפוף למגבלת הגובה – תוספת של עד 2.5 קומות<sup>5</sup>, שנקבעה בתמ"א.

כאמור, דרך זו, מתיישבת היטב עם ההוראה המהותית כפי שנקבעה בתמ"א – מתן תמריצים בדרך של תוספת של עד 2.5 קומות (מורחבות), מעבר להרחבת הדירות הקיימות וסגירת קומת העמודים. מכלול תמריצים אלה, אפשרה התמ"א להעניק למבקש ההיתר בתמורה לחיזוק המבנה, ובכפוף לשיקול דעתה המלא של הוועדה המקומית.

משכך, להבנתנו, אין כל דרך להצדיק עמדה לפיה, ככל שבבנין קיימת קומה חלקית, הרי שהיקף התמריצים מכוח התמ"א יהיה מופחת לאין ערוך לעומת מצב שאין בבנין קומה חלקית, ואין כל הצדקה להפלות לטובה בנין שלא כולל קומה חלקית עליונה. כך גם לדעתנו, אין מקום לאבחנה בין מצבים שבהם הבקשה להיתר כוללת בקשה להריסה של הקומה החלקית הקיימת (או שהריסתה בוצעה בנפרד, קודם להגשת הבקשה להיתר מכוח התמ"א), למצב שבו לא מבוקשת הריסה כאמור. במסלול חיזוק, היקף התמריצים, זהה בכל המקרים הנזכרים, כפי שהובהר לעיל.

עוד נבקש לחזק עמדתנו בהקשר זה, מהוראות התמ"א עצמה. כך, בנוגע לתוספת של עד 2 קומות, הרי שהוראות סעיף 11, מאפשרות מימוש תוספת זו בדרך של הקמת אגף, ובדרך זו נקבע במפורש כי היקף התוספת כאמור תחושב לפי שטחה של קומה טיפוסית (ראו בסעיף 11.1.4(ב)). גם מהוראה זו נלמד את

<sup>4</sup> יוער, כי את הקומה החלקית אין להביא בחשבון במספר הקומות, לענין סעיף 12 לתמ"א, זאת כפי שנקבע במפורש בסעיף זה. <sup>5</sup> איננו נדרשים במסגרת חו"ד זו לשאלה האם, ככל שלא מבוקש להרוס את הקומה החלקית – האם ניתן למעשה להוסיף עוד 2.5 קומות מלאות, כך שבסופו של דבר, לא תהיה בבנין קומה חלקית?

נציין כי שאלה דומה מתעוררת גם במסלול הריסה, שעה שהתכניות המפורטות מאפשרות קומה חלקית, וגם התמ"א מאפשרת מכוחה חצי קומה – האם במקרים אלה, ניתן להשלים למעשה לקומה מלאה? ר' לענין זה בהע"ש 9 בדברי ההסבר לתיקון 3א, שם הובהר כי תוספת שטחי הבניה, מתאפשרת גם במצבים אלה, אך לא הובהר שם לגבי אופן מימוש שטחי הבניה. דומה שהמענה לשאלות אלה נגזר גם מהפרשנות של התכניות המפורטות שהתירו קומה חלקית. בין כך ובין כך, כאמור, איננו נדרשים לכך בחו"ד זו.

האמור לעיל. שכן, לא הייתה כוונה ליצור שונות כה גדולה, בהיקפה של תוספת זו, בין מצב שתמומש כתוספת על גבי הבניין לבין מצב שתמומש כאגף נפרד, זאת אנו מסיקים הן מהגיונם של דברים והן מהוראות התמ"א עצמה וראו בהע"ש<sup>66</sup>. בשני המצבים, היקף זכויות הבניה אחיד, אלא שבמצבים של תוספת על גבי הבניין הקיים, לא היה צורך לנקוט בנוסח של קומה טיפוסית, שכן המצב שמתקני התמ"א ראו לנגד עיניהם היה תוספת על גבי קומה מלאה.

עמדה זו, מקבלת חיזוק נוסף מתיקון 3א לתמ"א, שכן על אף שתיקון זה עסק בעיקרו במסלול הריסה ולא במסלול חיזוק, הרי שניתן ללמוד, הן מדברי ההסבר לתיקון והן מהחלטת המועצה הארצית שדנה בתיקון, וגם מהוראות התמ"א עצמה, כי ככלל, קיימת הלימה מסוימת בין שטחי הבניה מעל הקרקע שניתן לאשר מכוח התמ"א במסלול הריסה לשטחי הבניה שניתן לאשר מכוח התמ"א במסלול חיזוק<sup>7</sup> (לצד אבחנה, שנוספה רק במסלול הריסה, בדבר מספר הקומות הקיימות ובהתאם מדרג של שטחי הבניה), כך ששטחי הבניה מחושבים לפי קומה טיפוסית בבניין הקיים. עמדה עקרונית זו, לצד התכלית העקרונית כפי שהובהרה בתיקון 3א – לפיה היקף התמריצים ייגזר משטחו של המבנה הקיים, שכן כגודל המטלה כך גודל התמריץ, ולצד העיקרון שעוגן בסעיף 14א, בו נערכה אבחנה בין חישוב שטחי הבניה לבין אופן מימוש במגרש (הגבלות בניה), בכל אלה, יש לחזק עוד יותר את הפרשנות הנזכרת, לפיה גם במסלול חיזוק, יש לחשב<sup>8</sup> את שטחי הבניה לפי קומה טיפוסית, ולצד זאת לממש את שטחי הבניה שהתקבלו לפי חישוב זה, בכפוף להוראות שנקבעו בתמ"א, בדבר קווי בנין, גובה וכיו"ב<sup>9</sup>. נציין כי ניתן לתמוך עמדה זו אף מהוראות הסעיף הנזכר,

בשולי הדברים נעיר, כי למינהל התכנון הייתה כוונה לקדם תיקון 4 לתמ"א 38, ולכלול בו גם הוראה מבהירה כאמור לעיל, אך לעת עתה, תיקון התמ"א לא עומד על הפרק.

---

<sup>66</sup> מסקנה זו, מעבר להיותה סבירה מצד עצמה, גם עולה במפורש מסעיף 11.2(ד) לתמ"א, שם נקבע כי ניתן לממש תוספת זו – של עד 2 קומות, גם כשילוב בין שתי הדרכים הנזכרות, כלומר שילוב של בניה על גבי המבנה קיים עם תוספת אגף. ההוראה שנקבעה בתמ"א לעניין מצב זה הינה שאם נעשה שילוב כאמור "לא יעלה כלל השטח הנוסף כאמור בפסקה זו על שטח של שתי קומות". מהוראה זו נלמד בבירור את האמור בפנים – שאין למעשה נפקות בחישוב שטחה של קומה בין שתי הדרכים, ובשני האופנים שטח הקומה מחושב לפי קומה טיפוסית מלאה, שאם לא נאמר כן, אלא נאמר שיש שוני מהותי בחישוב שטחה של קומה (בתוספת בניה על גבי המבנה הקיים – שטח הקומה יחושב לפי הקומה העליונה הקיימת גם אם היא חלקית, ובתוספת אגף – לפי שטח קומה טיפוסית), קשה להלום את הוראת הסעיף כמו גם את האפשרות ליישמו.

<sup>7</sup> ראו בהרחבה בסעיף 3 לדברי ההסבר לתיקון 3א – אופן חישוב הזכויות מכוח התמ"א במסלול הריסה, שם הובהר הרציונל של חישוב שטחי הבניה במסלול הריסה, שבעיקרו נלקח ממסלול חיזוק, לצד שינויים מסוימים שנעשו במסלול הריסה. כפי שהובהר בדברי ההסבר בהרחבה, השוני מהותי ביותר בין מסלול חיזוק למסלול הריסה, הינו באפשרות לקבל כפל זכויות – אפשרות שקיימת רק במסלול הריסה ולא במסלול חיזוק, אך היקף שטחי הבניה שניתן לאשר מכוח התמ"א גם במסלול חיזוק, נלקח בעיקרו ממסלול חיזוק.

<sup>8</sup> דומה שניתן לתמוך עמדה זו, גם מהתיבה "יחושב" שמופיעה בסעיף 11.2(ב) ו-11.1(ב), לעניין שטח קומה, תיבה שמשמעותה חישוב זכויות הבניה ולא דווקא הוראת בינוי ששטחי הבניה יגזרו אך מהבינוי.

<sup>9</sup> כמו גם הוראות נוספות בתמ"א, שמהן ניתן ללמוד על שטחי בניה ייעודיים, דוגמת שטחי בניה לסגירת קומת עמודים, או שטחים להרחבת יחיד. איננו נדרשים במסגרת חוות דעת זו, לשאלה האם ניתן לנייד שטחי בניה ייעודיים אלה, ולממשם בדרכים אחרות ממה שנקבע בתמ"א, כל שאמרנו בחוות דעת זו, נוגע לשטחי בניה שניתנו בתמ"א כתמריץ בלבד, ולא כשטח בניה ייעודי במיקום פלוני. כך הוא לגבי התוספת של עד 2 קומות, כפי שאף נלמד מהוראות התמ"א עצמה, שמאפשרות לממש תוספת זו גם בדרך של אגף נפרד או כשילוב בין הדרכים (כפי שנקבע בסעיף 11.2(ד)).

לאור כל האמור, ובהתייחס לשאלה העקרונית שלגביה התבקשה עמדתנו – כיצד לחשב את התוספת של עד 2.5 קומות, במקרים בהם קיימת בבניין קומה עליונה חלקית, עמדתנו הינה, כי יש לחשב את שטח הקומות כאמור, לפי שטחה של קומה טיפוסית בבניין וככל שהורחבה – לאחר הרחבתה.

בכבוד רב,  
בנימין ארביב, עו"ד  
לשכה משפטית, מינהל התכנון

העתק :

עו"ד תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון  
עו"ד אפרת ברנד, סגנית בכירה ליועצת המשפטית, מינהל התכנון

---

בית הדפוס 12, בניין C ירושלים מיקוד 9548315 | ט. 074-7578160 | NataliHa@iplan.gov.il | [www.iplan.gov.il](http://www.iplan.gov.il)