

מדינת ישראל
מינהל התכנון – משרד הפנים
ועדת ערר לפי חוק התכנון והבניה
מחוז תל אביב

בל"מ/בב/1124/1013
בל"מ/בב/1124/1014



-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה בני ברק

החלטת יו"ר

פתח דבר

1. בפניי שתי בקשות להארכת מועד להגשת ערר: האחת מטעם המבקש 1, אשר הוגשה ביום 28.11.2024, והשנייה מטעם המבקשים 2-3, אשר הוגשה ביום 9.12.2024 (להלן ייקראו יחדיו: "המבקשים", ו-"הבקשות" בהתאמה). עניינן של שתי הבקשות בהחלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בני ברק (להלן: "הוועדה המקומית") מיום 6.8.2024 במסגרתה החליטה על אישורן של הנחיות מרחביות בתחום תכנית מתאר מקומית בב/מק/3010, זאת אגב דחיית התנגדויות שהוגשו על ידי המבקשים. וכלשון ההחלטה:

החלטה:
(אדרי שניידר עזב את הישיבה ולא נכח בדיון)

הוועדה שמעה את הטענות ומחליטה לדחות את ההתנגדויות ולאשר את ההנחיות המרחביות מהנימוקים הבאים:

- מדובר בהנחיות מרחביות ולא בתכנית.
- תכנית המתאר איפשרה שיקול דעת לוועדה המקומית לקבוע הנחיות מרחביות לאזור זה.
- ההנחיות המוצעת אינן מוסיפות זכויות או יח"ד, ולצורך כך יהיה צורך בהגשת תכנית בסמכות מקומית.
- המתנגדים גרים במרחק כ 120 מ' מגבולות תכנית בב/מק/3010.
- הפרסום נעשה כדין.
- ההנחיות המרחביות קובעות זיקת הנאה ברוחב 3 מ' ע"מ לשפר את כבישי ומדרכות המתחם.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

2. על פי הנטען בבקשות, ולא נסתר בתגובת הוועדה המקומית, החלטת הוועדה המקומית נמסרה לידי המבקשים רק ביום 17.11.2024, ובעקבות פניה יזומה מצידם. במצורף להחלטה קיבלו המבקשים מכתב נלווה מאת הוועדה המקומית ולפיו עומדת להם זכות ערר בתוך 15 ימים.

3. המבקשים פנו והגישו, בראשית הדרך, ערר על ההחלטה. הראשון אכן עשה זאת תוך 10 ימים כפי שנכתב בהודעת הוועדה המקומית שהתקבלה אצלו כאמור יחד עם ההחלטה. השני תוך תקופה ארוכה מעט יותר בת 22 ימים. קליטת העררים נעצרה במזכירות הוועדה נוכח אי עמידה במועדים הסטטוטוריים הקבועים בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), אם ביחס למועד מתן ההחלטה על ידי הוועדה המקומית, ואם ביחס למועד המקורי בו דנה הוועדה המקומית באותן הנחיות, בחודש נובמבר 2023 או ביחס למועד פרסומן בחודש מרץ 2024. על כן פנו המבקשים והגישו את הבקשות להארכת מועד דין.

טענות הצדדים

4. המבקשים, אשר הינם בעלי זכויות בנכסים הסמוכים לתחום תכנית 3010, טוענים כי עם היוודע להם דבר קיומן של ההנחיות המרחביות, פנו לוועדה המקומית בנושא. המבקש 1 טוען כי ההנחיות המרחביות כלל לא הובאו לידיעת הציבור ונודע לו על כך בדרך עקיפה. לטענתם המבקשים, הם הונחו על ידי גורמים בוועדה המקומית בדבר האפשרות להגיש התנגדות להנחיות המרחביות במתכונת דומה להליך התנגדות לתכנית, ובהתאם לכך פעלו.

5. לטענת המבקשים, נוכח התנהלות הוועדה המקומית אשר דנה בהתנגדויותיהם כאילו היו התנגדויות לתכנית, יש לראות בהחלטתה לדחות את ההתנגדויות כהחלטה בעניין תכנית שבסמכותה. משכך, עומדת להם זכות ערר על דחיית התנגדותם בתוך המועדים הקבועים בדין ממועד קבלת החלטת הוועדה המקומית. לחלופין, טוענים המבקשים כי שגגת הוועדה המקומית והמצג שיצרה, לא במכוון, בפניהם מצדיקים הארכת מועד להגשת ערר על ההנחיות המרחביות.

6. הוועדה המקומית, בהתייחסותה, מביעה התנגדות נחרצת למתן ארכה.

7. כפי הנמסר בתגובתה, ההנחיות המרחביות פורסמו כדין ביום 11.3.2024 בשלושה עיתונים, באתר האינטרנט העירוני תחת מדור מסמכי מדיניות ובלוח המודעות באגף ההנדסה. בפרסומים אלו צוין במפורש כי התנגדויות יש להגיש לוועדת הערר בהתאם להוראות סעיף 145ד לחוק - נסיבה המקימה, כשלעצמה, עילה לדחיית טענותיהם.

8. לשיטת הוועדה המקומית, חרף האמור בפרסומים, המבקשים בחרו להגיש את התנגדותם לוועדה המקומית. הוועדה המקומית קיימה דיון בהתנגדויות וזימנה את המתנגדים להשמיע טענותיהם בפניה, וזאת לפני משורת הדין בלבד. בתום הדיון, ולאחר בחינת טענות המתנגדים לגופן, החליטה הוועדה המקומית לדחותן, בין היתר, נוכח המרחק העולה על 120 מטרים בין נכסי המבקשים לבין שטח התכנית עליה חלות ההנחיות המרחביות, ומכאן, לעמדתה, כלל לא הצביעו המבקשים על זכות עמידתם בפני ועדת הערר.

9. הוועדה המקומית טוענת, כי אין בהוצאת מסמך בשגגה תחת ידה כדי להקים עילת הסתמכות ו/או להאריך את המועדים הקבועים בדין להגשת ערר.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית להארכת מועד

10. בחינת האפשרות להארכת מועד להגשת ערר בפני ועדת הערר לתכנון ובניין נחלקת לשניים – שאלת הסמכות להאריך את המועד ושאלת ההצדקה לעשות כן.

11. הפסיקה כבר קבעה כי ליו"ר הוועדה הסמכות להאריך את המועד בנסיבות המתאימות לכך. כך סוכם בערר 1-245-07 שמחה ויהודית פופס נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מטה יהודה, נבו 16.1.2008 :

"לעניין עצם הסמכות להארכת מועדים, הרי בית המשפט העליון הכריע בר"מ 2340/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת השרון נ. וכט אגא, פ"ד נז (3) עמ' 385 (להלן: "ענין אגא וכט"), כי סמכות זו קיימת לוועדת הערר. נציין, כי השופטים באותו העניין היו חלוקים בדבר מקור הסמכות להארכת המועד, אך מסקנתם, כי לוועדת הערר סמכות להארכת המועד, הייתה פה אחד.

עוד נציין, כי בעניין אגא וכט דובר בארכת מועד להגשת ערר לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה, אך, לאור היותו של הרכב הוועדה זהה להרכב הועדה בענייננו (פסק הדין בענין אגא וכט ניתן לפני השינוי בהרכב ועדות הפיצויים), הרי מובן כי ההחלטה ישימה גם לענייננו.

כאמור, ההלכה הינה כי ועדת הערר מוסמכת להאריך את המועדים, לרבות המועד להגשת הערר. בית המשפט העליון בעניין אגא וכט הוסיף וקבע את הקריטריון להארכת המועדים:

"על-מנת להיעתר לבקשה כזו על יושב-ראש ועדת הערר להשתכנע כי ישנה סיבה סבירה להגשת הערר באיחור, או כי קיים טעם אשר בגינו מוצדק לאפשר את הגשת הערר למרות האיחור בהגשתו"

וכן:

"על יושב-ראש ועדת הערר לשקול כל מקרה ולהחליט אם טעמיו של המבקש להארכת מועד מצדיקים את דחיית האינטרס של המשיב ושל הציבור בכללו בסופיות הדין."

וכבוד השופטת ביניש מוסיפה:

"לא כל טעם יהיה בו כדי לספק אמת מידה זו, אלא טעם סביר בלבד ובעל משקל משמעותי, אשר יצדיק סטייה מן המועדים המפורשים הקבועים בחוק לשם מימוש זכות הערר."

נסכם ונאמר, ועדת הערר מוסמכת להאריך את המועד להגשת ערר. הארכת המועד תעשה לאור שקילה של הטעמים להצדקת הסטייה מהמועדים הקבועים בחוק להגשת הערר אל מול הזכויות של צדדי ג' ושל הציבור"

12. עוד על הטעמים המצדיקים הארכת מועד נקבע בפסק הדין בעתמ (חיי) 17-05-2497 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז צפון (נבו), 28.9.2017):

"הלכה היא כי בבקשה להארכת מועד המוגשת לוועדת הערר יבחן יו"ר הוועדה האם הובאו טעמים סבירים המצדיקים את ההארכה (ראו בר"מ 2340/02 הוועדה לתכנון ובנייה רמת השרון נ' אגא וכט, פ"ד נז(3) 385 (2003)). בבחינת סבירות הטעמים ישקול יו"ר הוועדה את טעמי האיחור ואת שאר נסיבות המקרה. בין השאר על יו"ר הוועדה לבחון האם השיהוי בהגשת הערר יצר מצג עליו הסתמך הצד האחר, האם שינה הצד האחר את מצבו לרעה, האם ניתן להשיב את המצב לקדמותו וכדומה (ראו בר"מ 2340/02 הנ"ל; עת"מ 15-01-16092 חברת האחים פדוביץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה [פורסם בנבו] (21/05/2017))."

(וראה גם ערר (מרכז) 1044-07-24 אפרתי פנחס נ' הוועדה המקומית לתו"ב נתניה, נבו 21.8.2024 פסקה 33 – 34 והפסיקה הנזכרת שם; ערר 1105-05-24 יעקב שליבה נ' הוועדה המקומית לתו"ב בת ים, נבו 17.6.2024 והפסיקה הנזכרת שם).

13. מבט על נסיבות ענייננו לאורך של הלכות פסיקה, הביאני לכלל מסקנה כי יש מקום להיעתר לבקשות, מהטעמים שיפורטו להלן.

הליך אישור ההנחיות המרחביות

14. הליך אישורן של הנחיות מרחביות מוסדר כחלק מסעיף 145ד לחוק, כדלקמן:

"145ד. (א) ועדה מקומית רשאית לקבוע הנחיות מרחביות למרחב התכנון שלה בעניינים המפורטים בסעיף קטן (ב), ובלבד שאין בהן סתירה להוראות תכנית או להוראות לפי חוק זה.

[...]

(ו) הנחיות מרחביות שקבעה ועדה מקומית יפורסמו באתר האינטרנט שלה והודעה על קביעתן תפורסם בעיתון; הנחיות מרחביות כאמור ייכנסו לתוקף בתום שלושים ימים ממועד הפרסום האחרון בעיתון לפי סעיף 1א או במועד מאוחר יותר שקבעה הוועדה המקומית.

(ז) הרואה את עצמו נפגע על ידי הנחיות מרחביות שקבעה ועדה מקומית, רשאי לערור לוועדת הערר בתוך שלושים ימים מיום פרסומן".

15. נקל לראות כי על פי החוק, הליך אישורן של הנחיות מרחביות שונה מהליכי תכנון אחרים. למעשה מדובר בהליך שאינו כולל שיתוף ציבור בפני הוועדה המקומית. ככלל, אישור הנחיות מרחביות מתבצע בדיון פנימי של הוועדה המקומית, ההנחיות מתפרסמות לאחר שהוועדה המקומית כבר החליטה על אישורן, והמבקש להשיג עליהן נדרש לפנות ישירות לוועדת הערר.

16. מתגובת הוועדה המקומית אנו למדים כי ההנחיות המרחביות אכן פורסמו כנדרש ביום 11.3.2024 לאחר שהתקיים דיון בפני הוועדה המקומית, ובפרסום אכן נכתבה הוראה תואמת לחוק המפנה משיגים פוטנציאליים לפתחה של ועדת הערר תוך תקופה של 30 ימים. מאחר שהפרסום בוצע כאמור בחודש מרץ, הרי שעל פניו העררים הוגשו באיחור ניכר של מספר חודשים.

17. אלא שהוועדה המקומית עצמה לא פעלה על פי הוראות החוק, ויתרה מכך יצרה בפני המבקשים מצג ברור של הליך תכנוני המתקיים בפניה, באופן שיצר אצל המבקשים הסתמכות ממשית שלא ניתן להתעלם ממנה.

18. ייאמר מיד – כלל ידוע הוא כי "אי ידיעת הדין אינה פוטרת מאחריות". בהתאם לעיקרון זה, טעות משפטית או שגיאה בהבנת הדין לא יהוו, ככלל ובפני עצמם, הצדקה למתן ארכה להגשת ערר (ראו: ע"א (ירושלים) 19987-03-13 אורלי זכאי נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 23.4.2013).

19. אלא שבענייננו הוועדה המקומית לא רק שלא פעלה לתיקון הטעות שנפלה בהבנתם של המבקשים את הסיטואציה המשפטית, אלא אף העמיקה אותה בהתנהלותה, עד כי ניתן לקבוע שאין מדובר בטעות כלל מצד המבקשים או, למצער, עסקינן בטעות שמקורה גם

בגורמים חיצוניים למבקשים עצמם, באופן שמצדיק הארכת מועד כמבוקש (לעניין זה ראה למשל עמ"נ 32743-05-23 גליה סרוב נהרי נ' ועדה מקומית לתו"ב תל אביב, נבו 11.9.2023 והפסיקה הנזכרת שם).

20. התנהלות הוועדה המקומית בעניין זה לקתה במספר פגמים מהותיים -

21. ראשית, כבר בדיון הראשון שקיימה בהנחיות המרחביות, ביום 6.11.2023 כלל לא צוין שמדובר בדיון בהנחיות מרחביות בהתאם לסעיף 145ד לחוק. מטרת הדיון הוגדרה כ- "קביעת מדיניות במתחם תכנית מק/3010". תחת כותרת "מהות ופירוט התכנית" נכתב "קביעת מדיניות במתחם תב"ע מק/3010 לעניין קביעת זיקת הנאה". המילה "מדיניות" נזכרת עוד מספר פעמים לאורך הדיון, כשבסופו של דבר החליטה הוועדה המקומית כדלקמן:

החלטה:
הוועדה מחליטה לקבוע מדיניות אחידה לבנייה חדשה במתחם (הכלול בתכנית מק/3010) וכדהלן:

1. תיקבע זיקת הנאה ברוחב 1.5 מ' (עפ"י מק/30109 וזיקת הנאה נוספת ברוחב 1.5 מ', סה"כ 3 מ' שיצטרפו לזכות הדרך/המדרכה.
2. מס' הקומות עד 6 קומות טיפוסיות + קומת גג מעל קומת קרקע ומרתף.
3. ייקבעו 2 דירוגים (בקומה האחרונה ובקומת הגג) ע"מ לשמר את השפה האחידה שנקבעה בתכנית מק/3010.
4. התמורה הציבורית תהיה בהיקף 40% מתכסית הקומה הטיפוסית (כולל ממ"ד עפ"י הוראות פיקוד העורף) + חצר תקנית.
5. קו הבניין לחזית 3 מ', עם אפשרות להבלטת מרפסות/סוכות החל מקומה ב'.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

22. את המונח "הנחיות מרחביות" או את הפניה לסעיף 145 לחוק, לא תמצא ולו פעם אחת לאורך כל מסמך ההחלטה.

23. אמנם, פגם זה בדיון גופו מצא תרופתו, לפחות כלפי הציבור, עם פרסום דבר האישור, אשר במסגרתו צוין במפורש כי מדובר בהנחיות מרחביות בהתאם לסעיף 145ד לחוק. ובהקשר זה יוטעם, כי די בכך שהוועדה המקומית פעלה לביצוע הפרסום כנדרש, ואין היא נדרשת להראות כי המבקשים אכן נחשפו לפרסום. במובן זה, לא נפל פגם בהתנהלות הוועדה המקומית.

24. דא עקא, על אף הפרסום, וחרף הציון המפורש במסגרתו בדבר הזכות לפנות לוועדת הערר בתוך 30 ימים, נלמד מהטענות כי משפנו המבקשים אל הוועדה המקומית בסוגיה זו, נמסר להם כי הם יכולים לפנות בהתנגדות לוועדה המקומית, זאת בניגוד מפורש לחוק.

ודוק, אף שהמבקשים שגו בהליך הדיוני בו נקטו, הם פעלו בשקידה ראויה לבירור זכויותיהם, פנו לוועדה המקומית שבידיה המידע, הגישו התנגדות מפורטת, והתייצבו

לדיון בפני הוועדה המקומית. משמע, אין המדובר בהתנהלות רשלנית או בניסיון להתחמק מהמועדים הקבועים בדין.

25. אדגיש, אף אם הדברים לא נאמרו להם במפורש, או נמסרו מידי מאן דהוא שאינו גורם מוסמך מטעם הוועדה המקומית, הרי שהעובדה שהוועדה המקומית קלטה את התנגדויות המשיבים, הזמינה את המבקשים לדיון בהתנגדויותיהם בפניה וקיבלה החלטה בהתנגדויות גופן, תוך שהיא מאשרת את ההנחיות המרחביות לראשונה ככאלה, מהווה בפני עצמה שרשרת של פגמים מהותיים נוספים בהתנהלות הוועדה המקומית ביחס להוראות החוק לעניין זה.

26. כל זאת עשתה הוועדה המקומית מבלי שאיש מחברי הוועדה ו/או מאנשי המקצוע המלווים אותה ציין בפני המבקשים באיזשהו שלב, כי מדובר בדיון שנערך "לפנים משורת הדין" כנטען בתגובת הוועדה המקומית לבקשה, וכי היה עליהם לפנות ישירות לוועדת הערר.

27. בעשותה כן הביאה הוועדה המקומית לשינוי מצבם של המבקשים לרעה, שכן יצרה בפניהם מצג לפיו מדובר במהלך דברים רגיל על פי דין, זאת עד כדי גיבוש הסתמכות מתבקשת אדם סביר כי התהליך כולו נערך באופן תקין.

28. שנית, ויתרה מכך, ניתן לראות בהחלטה מיום 6.8.2024, היא החלטה נשוא הבקשות שלפנינו, כהחלטה חדשה או למצער – מתקנת, בעניין ההנחיות המרחביות. הגם שההליך שביצעה הוועדה המקומית לשמיעת התנגדויות להנחיות המרחביות אינו תואם את ההליך שנקבע בחוק, הרי שהחוק אינו מונע מוועדה מקומית לשוב ולדון בהנחיות שקבעה ואף לערוך בהן שינויים, אם מצאה לנכון לעשות כן (דבר שלא נעשה בענייננו). במקרה שכזה, נכון יהיה לראות את ההחלטה האחרונה שהתקבלה כהחלטה שניתן יהיה להשיג עליה בפני ועדת הערר.

29. שלישית, ובהיבט השיהוי, המבקשים פעלו בזריזות ראויה מרגע שהומצאה להם החלטת הוועדה המקומית, והגישו את הבקשה להארכת מועד מיד כשנודע להם כי העררים לא התקבלו לרישום עקב בעיה שהתגלתה במועדים. זאת בדומה לאופן בו התנהלו גם בפני הוועדה המקומית, כנזכר לעיל. במובן זה ניתן לקבוע כי לא נפל פגם של שיהוי בהתנהלות המבקשים.

30. לפיכך, בהינתן כי מועד קבלת החלטת הוועדת הוועדה המקומית בידי המבקשים, היה ביום 17.11.2024, ומכיוון שבהתאם לסעיף 145ד(ז) לחוק ניתן לערור על הנחיות מרחביות בתוך 30 ימים, הרי ששתי הבקשות הוגשו בתוך סד הזמנים הקבוע בחוק ביחס להחלטה האחרונה של הוועדה המקומית.

למען הזהירות אדגיש כי גם אם הייתי מוצאת לנכון לקבוע שהיה על המבקשים לפעול בהתאם להנחיות שנמסרו להם מידי הוועדה המקומית גם לעניין מועד הגשת הערר, דהיינו הגשתו בתוך 15 ימים מקבלת החלטת הוועדה המקומית, הרי שהמבקש 1 עמד גם בסד זמנים זה, ואילו המבקשים 2-3 חרגו ממועד זה במספר ימים בודדים, אשר במכלול הנסיבות כפי שתוארו לעיל, ובהינתן הוראות החוק לעניין זה, מצאתי כי יש מקום להאריך בעניינם את המועד.

31. רביעית ואחרון, לא שוכנעתי, והדברים אף כלל לא נטענו, כי קבלת הבקשה תגרום נזק משמעותי לאינטרס הציבורי או לצדדים שלישיים, זאת בהינתן שעוסקים אנו בהנחיות מרחביות המוגבלות לסוגיות עיצוביות מטבען כך שמידת ההסתמכות עליהן אמנם חשובה אך אינה עולה לכדי סיכון בגרימת נזק משמעותי לצדדים שלישיים.

סוף דבר

32. בהתאם לאמור לעיל, אני מקבלת את הבקשות ומורה על קבלת העררים לרישום.
33. מובהר כי אין בעצם מתן הארכת מועד משום קביעה או הבעת עמדה כלשהי באשר לזכות עמידתם של המבקשים, טענותיהם כלפי ההנחיות המרחביות שאושרו וסיכויי העררים לגופם.
34. בנסיבות העניין לא מצאתי לקבוע צו להוצאות.

ההחלטה ניתנה ביום: יום רביעי ט"ו טבת תשפ"ה, 15/01/2025.



רויטל אפלבוים, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
מחוז תל-אביב