

מדינת ישראל

מנהל התכנון – משרד הפנים
ועדת ערר לפי חוק התכנון והבניה
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל אביב

קא / 1125 / 11036

בפני כב' הוועדה:

הלל גלקופ, עו"ד	- יו"ר הוועדה
הגב' אנדה בר, אדריכלית	- חברת וועדה
הגב' מלי פולישוק, נציגת ציבור	- חברת וועדה
הגב' שירי לנצנר, נציגת מתכנן המחוז	- חברת ועדה

העוררת:

חברת אור-און קריית אונו בע"מ
ע"י עו"ד אסף עירוני ו/או אנה אליאשקביץ'

- נגד -

המשיבה:

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קריית אונו
ע"י ב"כ עו"ד שחר בן עמי ו/או חן גרינבלט

החלטה

1. עניינו של הליך זה בערר שהוגש בהתאם לסעיף 157 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בגין הימנעותה המתמשכת של הוועדה המקומית ורשות הרישוי מלדון ולהכריע בבקשה להיתר בניה מס' 20240098/1 (להלן: "הבקשה") במקרקעין הידועים כגוש 6493 חלקות 420, 422 (להלן: "המקרקעין").
2. מהות הבקשה: בקשה להיתר עבור שני מבנים למסחר ותעסוקה + חניון תת קרקעי (תחת שתי החלקות, ע"פ תכנית מס' 508-0720235); בנין A - בן 4 קומות, קומת הקרקע תשמש למסחר, וקומות 1-3 ישמשו לתעסוקה; בנין B - בן קומה אחת המשמשת למסחר.
3. הערר התקבל באופן המפורט להלן.

רקע כללי וניתוח עובדתי

4. המקרקעין מושא הערר ממוקמים בלב המרכז האזרחי של קריית אונו הוותיקה ומהווים חלק מהמתחם הידוע כ"מתחם דרכטן". על המקרקעין חלה תוכנית מפורטת מס' 508-0720235 "אור און – מרכז שכונתי למסחר ותעסוקה" (להלן: "התוכנית"), אשר פורסמה למתן תוקף ביום 12.8.2021. **התוכנית היא תוכנית איחוד וחלוקה המתירה הקמת שני מבנים למסחר ותעסוקה וחניון תת-קרקעי.** התכנית הוגשה לוועדה המקומית בתאריך 13.6.19 לאחר שהוועדה המקומית החליטה להצטרף כמגישה והמליצה על הפקדתה, הוגשה התכנית לוועדה המחוזית בתאריך 10.11.19
5. המקרקעין מושא התכנית גובלים בשטח בית ספר יסודי, ובהתאם לנטען בפנינו, משמשים כיום לחניון מכח צו חנייה לפי סעיף לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז 1987. החניון משמש, בין היתר, את באי בית הספר. כך הוצג בכתב הערר:



הליכי ההתנגדות לתכנית האיחוד והחלוקה

6. התכנית פורסמה להפקדה בתאריך 28.1.21, ולתכנית הוגשו מספר התנגדויות, בין היתר על ידי הנהגת הורי בית הספר הסמוך ותושבי השכונה. בין היתר נטען כי יישום התכנית יביא לגריעת חניות מהחניון לבאי בית הספר; ליצירת "צוואר בקבוק" עקב התכנון המוצע; פגיעה בבטיחות התנועה כתוצאה מהגדלת כמות הרכבים; וכיו"ב. בנוסף, העלו התושבים המתנגדים טענות לעניין התאמת הבינוי המוצע לשכונה הוותיקה ועוד.
7. בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.5.21 קבעה כי יש לתת תוקף לתכנית בהתאם למספר הערות. כך דחתה הוועדה המחוזית והבהירה:

הועדה סבורה כי מדובר בתכנית ראויה המציעה בינוי מידתי לצד יצירת מרחב ציבורי איכותי, תוך שהיא מגדילה את היקף השטחים הציבוריים בתחומה. התכנית תואמת למוצע ע"פ תכנית המתאר הכוללנית המופקדת והיא תאפשר את חידוש חלקו הצפוני של מתחם דרכטן, תוך יצירת קישוריות הליכתית לחלקו הדרומי. התכנית מציעה כיכר עירונית בהיקף של למעלה מדונם בכניסה לבית הספר ולצידה שני מבנים לשימושי מסחר ומשרדים בגובה של קומה וארבע קומות, תוך התחשבות במיקום התכנית בשכונה הוותיקה. מבחינה תנועתית, התכנית מייצרת חניה ציבורית תת קרקעית במקומה של החניה הזמנית הקיימת כיום במגרש ולצידה מפרץ חניה עילי לטובת הורדת תלמידים.

8. בהתאם לנטען על ידי העוררת, עתירה שהוגשה ע"י המתנגדים לתכנית כנגד ההחלטה, נמחקה. העתירה לא הוצגה בפנינו. אך האמור לא נסתר על ידי הוועדה המקומית.
9. יוצא איפוא, כי נכון למועד אישור התכנית, תמכה הוועדה המקומית, שהיתה מגישת התכנית באותה העת (התכנית פורסמה לתוקף בעיתונות באוגוסט 2021) בעמדה לפיה מדובר: "בתכנית ראויה המציעה בינוי מידתי לצד יצירת מרחב ציבורי איכותי", כפי שנקבע על ידי הוועדה המחוזית. מאחר וכאמור עתירה כנגד קביעה זו נדחתה, הרי שמדובר בהחלטה חלוטה וסופית.

מסמך העיצוב האדריכלי שנחתם ביום 25.2.24

10. בהתאם לסעיף 6.1.1 להוראות התוכנית, נקבע כי תנאי להגשת היתר בניה יהיה אישור הוועדה המקומית למסמך עיצוב אדריכלי ונופי (להלן: "מסמך העיצוב האדריכלי"). העוררת קידמה מסמך זה, אשר אושר על ידי הוועדה המקומית, בתנאים ביום 1.5.2023.
11. במסגרת התנאים שהיה על העוררת למלא לשם חתימה על מסמך העיצוב נקבע, בין היתר:

החלטות

- לאשר את תכנית העיצוב האדריכלי בתנאים הבאים המהווים תנאי לחתימת הסט:
1. ייחתם הסכם פיתוח עם עיריית קריית אונו בנושא הקמת השטחים הציבוריים.
 2. חניית - חישוב מספר מקומות החניה יהיה בהתאם למדיניות הוועדה.
 3. זיקות ההנאה המופיעות בתקנון ובתשריטת התכנית הן בסיס לתכנית העיצוב. זיקות ההנאה יקבעו ויסומנו בתכנית זו.
 4. יש להוסיף גיליון המציג התייחסות לתיק התייעוד המקדים (בהתאם לסעיף 6.1.1 בתקנון התכנית) כולל הקשר אורבני בתכנית וחתיים של כל המתחם.
 5. יש להוסיף סעיף שלביות ביצוע בתקנון.
 6. תכנית גגות (של שני המבנים) - יש להציג פירוט לחזית החמישית הנצפית מהמבנים הסמוכים ופרט למצע מעכב מי נגר.
 7. יש להציג פירוט לחדר הגז כולל גישה.
 8. תכנית לניהול מי נגר מי נגר בהתאמה לתמ"א 1 ובאישור הידרולוג הוועדה, הטמעת אמצעי ניהול מי הנגר בתכנית הפיתוח, תכנית הגגות, חתכי הפיתוח ושאר המסמכים הרלוונטיים.
 9. אישור תקנון תכנית העיצוב.
 10. הצגת אישורי: שפ"ע (תברואה), גנים ונוף, תאגיד, תנועה, הידרולוגיה וקרינה.
 11. אין להבליט אלמנטים טכניים בפיתוח מעל פני הקרקע.
 12. גובה מילוי אדמה מעל תקרת המרתף יאפשר בורות שתילה איכותיים לעצי צל, באישור יועץ הפיתוח של הוועדה.
 13. חזיתות: אושרו עקרונות העיצוב של חזיתות המבנים. פרטי החזיתות וחומרי הגמר אינן סופיים. יש לפרט את החזיתות בהתאמה לכיווני השמש, לצמצם שימוש בזכוכית ולהשתמש בפרט ההצללה המוצע לייעול התפקוד האקלימי. יש להוסיף פרטי שילוט בהתאם לפרטי העירייה. יש לאשר את פרטי החזיתות, חומרי הגמר, והגוונים הסופיים.
 14. תכניות הקומות אינן סופיות והינן עקרוניות בלבד, התכניות יפורטו וייבחנו לעת הוצאת היתר בניה.
 15. תיקונים טכניים ע"פ הנחיות צוות הוועדה
 16. הכניסה לרמפת הירידה לחניון תובא לאישור הוועדה בשלב הבקשה להיתר, להצגת פתרון בטיחותי לציבור.
 17. יש להציג פיתרון לאיסוף המיחזור לפרויקט בתת הקרקע או משולב במעטפת המבנה. יש לאשר את הפיתרון עם מחלקת תברואה ואדריכלית העיר.
 18. יש להעתיק את מרכז המחזור העירוני שמתבטל עם הקמת הפרויקט למיקום חדש באזור. יש לאשר את המיקום ופירוט המרכז עם מחלקת תברואה, איכות הסביבה ואדריכלית העיר.

12. ביום 25.2.24 נחתמה תכנית העיצוב לאחר תיאומים מקיפים וקיום כל התנאים מול כלל

הגורמים המקצועיים.

13. מדובר בעניין שאין לגביו מחלוקת בין הצדדים: במסגרת תשובתה הבהירה הוועדה המקומית אף היא מפורשות (סעיף 5 לכתב התשובה):

מסמך זה אכן הוכן על ידי העוררת ולאחר בחינה מקצועית ועניינית, אושר על ידי הוועדה המקומית בתנאים, ביום 1.5.2023. לבסוף, ולאחר השלמת התנאים אשר נקבעו בהחלטת הוועדה המקומית, נחתם מסמך העיצוב האדריכלי ביום 25.2.2024.

14. יצויין, כי מדובר בתכנית עיצוב אדריכלית המונה 40 עמודים וכוללת פתרון תכנוני לנושאים רבים וערוכה בקני"מ של 1:250 ופריסת קירות אף בקני"מ 1:100. כך גם כולל המסמך מפרטי בניין מפורטים אף יותר.

הליכי קידום הבקשה מושא הערר לאחר אישור מסמך העיצוב האדריכלי

15. ביום 30.5.24, לפני כשנה וחצי, לאחר אישור מסמך העיצוב האמור, הגישה העוררת בקשה להיתר תואמת לתכנית (ללא בקשה לאישור הקלות או שימוש חורג) לוועדה המקומית.

16. בין הצדדים התקיימה מסכת התכתבויות, במסגרתן הוצגו בקשות חוזרות ביחס לעניינים שאושרו במסגרת תכנית העיצוב.

17. העוררת מפנה בהקשר זה להתכתבות עם יועץ התנועה של הוועדה המקומית, אינג' יוסי וייס, מיום 17.9.24 לפניה של יועצת התנועה של הפרויקט :

נורית שלום תתקיים פגישה פנימית להבין לאן פני הפרויקט מועדות [גישת הולכי רגל, אופניים, שילוב של בית ספר צמוד עם מסחר ועמדת הורדה והעלאה שלא במגרש בית הספר, פתרונות נוספים להולכי רגל בשדרה ועוד] כמובן ככל ויידרש עדכון נספח התנועה אעדכן אותך כרגע התכנית בסימן שאלה מבחינתי כי היו המון דילמות בשלבים מוקדמים והתייחסויות של תושבים ומספר חלופות

18. לשיטת העוררת, מדובר באותו יועץ תנועה אשר בתאריכים 17-18.4.24 נתן אישור למסמך העיצוב.

19. מכל מקום, משלא הועלתה הבקשה לדיון בפני הוועדה המקומית, ביום 9.9.24 נתקבלה בידי העוררות הודעה ממערכת רישוי זמין, לפיה יש לראות בבקשה כבקשה שסורבה, כך :

לתשומת לבך כי הוועדה המקומית לא החליטה במועד כנקבע בתקנות הרישוי לגבי הבקשה להיתר שבנדון. על פי תקנות הרישוי יראו בבקשה שלא נידונה במועד כבקשה שסורבה לעניין זכותם של מבקשי ההיתר להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית ולעניין זכותם לבקש החזר הפיקדון. עם זאת, רשאת הוועדה לדון בבקשה גם לאחר סיום תקופת הבקרה המרחבית. הבקשה להיתר לא תיסגר במערכת רישוי זמין גם אם לא תשמע החלטה לפרק זמן נוסף של 365 ימי עבודה. מבקשי ההיתר רשאים להגיש ערר לפי ובכפוף לסעיף 152 לחוק התכנון והבניה בתוך 30 ימים מקבלת הודעה זו.

20. לאחר האמור, קוימו בין הצדדים פגישות ותכתובות שונות. כך למשל :

21. בסיכום פגישה שנערך על ידי נציגי העוררת ביום 18.11.24 נאמר לה כי העירייה לא רואה בחיוב את הפרויקט ומבקשת לבדוק התכנות לצמצומו. הפרוטוקול האמור לא הוכחש על ידי הוועדה המקומית.

22. כך למשל הוצגו תכתובות ביחס לאישור התצ"ר. בתכנית נקבע (סעיף 6.1.3) כי : תנאי להוצאת היתר יהיה השלמת רישום התצ"ר. לטענת העוררת שלא הוכחשה - התצ"ר הוגש לוועדה המקומית ביום 23.3.25 לא אושר על ידה במשך למעלה מחצי שנה.

23. במייל מיום 22.5.25 הבהירה הוועדה המקומית כי יש להשלים את העניינים החסרים :

שלום אורן, לאחר שנברתי על כל האישורים ששלחתם מול כל היועצים שלי, יש להשלים את האישורים המפורטים להלן: נספח פיתוח חתום ע"י יועץ הפיתוח של הוועדה (האישור שצירפתם מתייחס לתכנית העיצוב בלבד ולא תקף לבקשה להיתר) אישור לצובר גז לרבות נספחים, מיקום הצובר יאושר ע"י יועץ הפיתוח לוועדה אישור שפ"ע (האישור שצירפתם מתייחס לתכנית העיצוב בלבד ולא תקף לבקשה להיתר) אישור מח' תשתיות (האישור שצירפתם מתייחס לתכנית העיצוב בלבד ולא תקף לבקשה להיתר) נספח תנועה מאושר ע"י יועץ התנועה של הוועדה (האישור שצירפתם מתייחס לתכנית העיצוב בלבד ולא תקף לבקשה להיתר) אישור יועץ אקוסטי של הוועדה לד"ח האקוסטי לרבות התייחסות לפתרון המזגנים (האישור שצירפתם מתייחס לתכנית העיצוב בלבד ולא תקף לבקשה להיתר) אישור איכות הסביבה ובניה ירוקה - יש להשלים הערות היעוצת הסביבתית לפני דיון נמסרת במסמך המצורף למיל אישור מח' גינון לתכנית גינון והשקיה-חצר אישור אדריכלית העיר לחזיתות-חצר אישור חב' חשמל-התקבל סיגום פגישה בלבד בו מופיעה דרישה לאישור התוכנית ע"י המחלקה הטכנית אישור הוועדה המקומית לתצ"ר-חצר בברכה, יעל כהן קרייבין הנדסאית רישוי ועדה מקומית לתכנון ובניה קריית אונ טל: 03-5311268 פקס: 03-5311246	
---	--

24. בהתאם למפורט בין הצדדים עד שלב הגשת הערר התנהלו תכתובות בין הצדדים שלא הביאו לאישור הבקשה.

25. ביום 1.1.2026 טרם הדיון בערר זה הומצאה לוועדת הערר הודעת דוא"ל ששלח סגן ראש העיר ומ"מ יו"ר ועדת המשנה, עו"ד גיל מיכלס, אל ועד הורי בית ספר "ניר" ותושבי האזור, ובה מובהר כי ההיתר עוכב בכוונה :

"בלית ברירה ונוכח הגשת הערר נאלצנו לצערנו לאשר בוועדת המשנה לתכנון ובניה את התצ"ר (שאת אישורו עיכבתי במשך למעלה מ-1.5 שנה)".

26. הוועדה המקומית טענה כי אין בכך פסול וכן טענה כי נוכח אישור תנאים לפי סעיף 78 לא ניתן לקדם את הבקשה.

טענות הצדדים

טענות העוררת

27. חובת מתן היתר בנייה תואם תכנית: העוררת מדגישה כי הבקשה הוגשה במסלול "תואם תכנית", ללא הקלות, ללא שימוש חורג וללא סטייה כלשהי מהוראות התכנית. לטענתה, בנסיבות אלה חלה על רשות הרישוי חובה משפטית לאשר את הבקשה ואין מדובר בשיקול דעת רחב אלא בסמכות יישומית ביצועית בלבד. לטענת העוררת, משהתקיימו כל תנאי התכנית ובכלל זה אישור מסמך העיצוב האדריכלי והנופי לא עומדת למשיבה סמכות לעכב את הדיון או להימנע מהכרעה.

28. השלמת מסמך העיצוב האדריכלי כתנאי תכנוני: העוררת מבהירה כי סעיף 6.1.1 לתקנון התכנית קובע מפורשות כי תנאי להוצאת היתר בנייה הוא אישור מסמך עיצוב אדריכלי ונופי. תנאי זה, כך נטען, מולא במלואו.

29. קליטת הבקשה להיתר ועמידה בתנאי הסף : העוררת טוענת כי הבקשה להיתר עמדה בכל תנאי הקליטה הקבועים בדיון, לרבות אלה המנויים בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, ובתיק המידע שנמסר לה. לשיטת העוררת הוועדה המקומית עושה שימוש פסול במנגנון הקליטה, ומציבה דרישות שאינן מופיעות בתקנות או בתיק המידע, במטרה למנוע העלאת הבקשה לדיון. העוררת מוסיפה כי דרישה לאישור תצ"ר, אישורי מחלקות פנימיות או אישורים משלימים שונים אינם תנאי לקליטת בקשה, אלא לכל היותר תנאים טרם הוצאת היתר, וממילא אינם מצדיקים הימנעות מדיון.

30. דחייה קונסטרוקטיבית והימנעות מהכרעה : לטענת העוררת, הימנעות המשיבה מלהביא את הבקשה לדיון במשך למעלה משנה וחצי ממועד הגשתה עולה כדי דחייה קונסטרוקטיבית כמשמעותה בסעיף 157(א) לחוק. לטענת העוררת היא מוצאת עצמה, מאז הגשת הבקשה להיתר, במשך תקופה של למעלה משנה וחצי, במבוי סתום, כאשר הוועדה המקומית מסרבת פעם אחר פעם לדון בבקשה, תוך העלאת נימוקים מתחלפים.

31. שיקולים זרים והתנהלות פסולה : אחת הטענות המרכזיות של העוררת היא כי העיכוב אינו נובע מטעמים מקצועיים, אלא משיקולים זרים. כך : התנגדות ציבורית לפרויקט ; התחייבויות פומביות של נבחרי ציבור לסייע ככל האפשר למאבק התושבים". לטענת העוררת במסגרת מצע הבחירות של ראשת העיר הגב' מיכל רוזנשיין הוצג :

"תמיכה ככל האפשר במאבק התושבים כנגד הבניה המתוכננת בחניית ביה"ס ניר"

32. העוררת הציגה דף פרסום, שלשיטתם הוצג על ידי ראש העיר אשר בו פורסם האמור. טענה שלא הוכחה על ידי הוועדה המקומית.

33. כמו"כ, הוצגה הודעת סגן ראש העיר ומ"מ יו"ר ועדת המשנה, עו"ד גיל מיכלס. לטענת העוררת, מדובר בראיה ישירה לכך שהעיכוב נעשה בודעין, ומתוך מטרה למנוע קידום הפרויקט, ולא מטעמים תכנוניים לגיטימיים

34. טענת אי תחולת סעיפים 77–78 לחוק : העוררת טוענת כי החלטת המשיבה לקדם תכנון מחדש לפי סעיפים 77–78 לחוק התקבלה בדיעבד, לאחר הגשת הבקשה ולאחר הגשת הערר, ומטרתה האמיתית היא לסכל את הבקשה.

טענות הוועדה המקומית

35. טענת סף : התצ"ר אושר טרם הגשת הערר. בהתאם לסעיף 6.1.3 לתכנית והן בהתאם לתקנות איחוד וחלוקה לא ניתן ליתן היתר בניה טרם תצ"ר, על כן, הוועדה המקומית נהגה כדיון.

36. אי-השלמת תנאים מוקדמים לדיון : לטענת המשיבה, העוררת בחרה, במודע ובשיטתיות, שלא להשלים את התנאים המוקדמים שנדרשו לצורך קיום דיון בבקשה להיתר. המשיבה מפרטת

את האישורים שלא הושלמו, לטענתה. לטענתה, ללא אישורים אלה לא ניתן לקיים דיון בבקשה.

37. טענת התנהלות מקצועית ועניינית: המשיבה דוחה מכל וכל את טענות העוררת בדבר שיקולים זרים או עיכוב מכוון, וטוענת כי מדובר בטענות מכפישות.

38. פגיעה בתושבים וצורך בתכנון מחדש: המשיבה טוענת כי עם התקדמות הליכי הרישוי התברר כי התכנית הקיימת יוצרת פגיעה ממשית בתושבי הסביבה ובבטיחות תלמידי בית הספר הסמוך.

39. עוד טוענת הוועדה המקומית כי ועדת הערר לא מחוייבת להיכנס בנעלי הוועדה המקומית.

40. עוד נטען במסגרת התייחסות הוועדה המקומית טרם הדיון כי היא אישרה תנאים לפי סעיף 78.

41. כמו"כ, הביעה הוועדה המקומית את מורת רוחה ביחס לטענות המכפישות נגד נציגי העוררת והעומדים בראשה.

דיון והכרעה

42. לאחר שעיינו בכתבי הטענות המפורטים של הצדדים על נספחיהם, שמענו את טיעוניהם בדיון שהתקיים בפנינו, ועיינו בפרוטוקול הדיון ובכלל החומר שהובא בפנינו אנו קובעים כי העדר דיון בבקשה מהווה סירוב בהתאם לקבוע בסעיף 157 לחוק התכנון והבניה.

43. התוצאה האופרטיבית היא כי דין הערר להתקבל והבקשה מאושרת בתנאים, כמפורט להלן.

חובת מתן היתר בניה תואם תכנית

44. מושכלות יסוד הן כי שעה שההיתר תואם תכנית חלה על הרשות המקומית החובה לאשרו. כך נקבע בבג"ץ 663/85 רובנשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל-אביב (נבו)

"רשות התכנון אינה רשאית לדחות בקשה להיתר בנייה, התואמת תכניות קיימות, בהסתמכה על תכנית חדשה שטרם הגיעה לשלבים שבהם מאפשר החוק התחשבות בה (ראה: בג"ץ 236/70 [5]; בג"ץ 318/75 [3] הנ"ל, בעמ' 139). היא רשאית אמנם להתלות תכנית, ומשנתקבלה החלטה כזו ופורסמה, אין להוציא היתרים על-פיה, אך כל עוד ההתליה היא רק בגדר אפשרות הנשקלת על-ידי הרשות, אין הרשות רשאית לסרב מתן היתר, התואם את התכנית הקיימת. כך הדבר, כמובן, גם אם החלטת ההתליה הינה פגומה מטעמים שבמשפט הציבורי"

45. והלכה זו נשתרשה בהלכות בית המשפט העליון במהלך השנים.

46. כך למשל לעע"ס 8256/12 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון נ' נאות מזרחי בע"מ (נבו) :

לצד הוראה נורמטיבית זו הקובעת כי היתרים על פי חוק התכנון והבניה יש לגזור מן התוכניות התקפות הקיימות בעת הדיון בבקשת ההיתר, קבעה הפסיקה באופן עקבי לאורך השנים כי בה במידה "אין רשות התכנון יכולה לדחות בקשה להיתר בניה התואמת את התוכניות הקיימות, בהסתמכה על תכנית חדשה שטרם הגיעה לשלבים שבהם מאפשר החוק התחשבות בה" (בג"ץ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה, [פורסם בנבו] פ"מ ל(2) 133, 139 (1976); בג"ץ 574/81 עיני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, מרחב תכנון מקומי קריות, פ"ד לו(3) 169, 175 (1982) וראו והשוו: בג"ץ 236/70 חממה נ' ראש העיריה, פ"ד כה(1) 113, 116-117 (1971)).

47. בית המשפט העליון אף מבהיר בהקשר זה כי עקרון זה נובע מעצם מעמדה של זכות הקניין כזכות חוקתית :

"אכן, זוהי "דרך המלך" ואלה העקרונות אשר ראוי כי ינחוו, ככלל, כעקרונות התואמים את נורמות היסוד לפעולתה של כל רשות שלטונית משזו אין לה אלא מה שקצב לה הדין (ברוך ברכה משפט מנהלי 35 (כרך א, 1987)). כמו כן מתיישבים עקרונות אלה עם מעמדה של זכות הקניין כזכות חוקתית (ראו סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין, [פורסם בנבו] פסקה 9 (9.12.2008)), ועם ציפיותו הלגיטימית של בעל זכויות במקרקעין כי יתאפשר לו לנצל את רכושו לפי תוכניות המתאר החלות על מקרקעיו (עניין רובינשטיין, בעמ' 139).

48. אכן במהלך השנים נמצאו חריגים להלכה זו בבג"ץ 3212/93 אלברט בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים (נבו) אותם ניתן ליישם במקרי קיצון "יוצאים מן הכלל", "מיוחדים וחריגים", כך :

את שיקול-דעתה של הוועדה המקומית למאן לתת היתר, חרף התאמתו לתנאיה של תכנית קיימת, יש להגביל למקרים היוצאים מן הכלל, שבהם גלוי וברור כי התכנית שעל פיה מבוקש ההיתר שוב אינה הולמת את הצרכים החדשים שנתהוו מאז אישורה, ושהתרת הבנייה על פיה תפגע בציבור.

ואם אין חפצים להגיע לאבסורדים תכנוניים, על רקע קיומן של תכניות מיתאר מיושנות, שאף שעבר זמן ובטל קורבן טרם השכילו רשויות התכנון להציב במקומן תכניות חדשות וראויות לשעתן, אין מנוס מלהכיר בשיקול-דעתה של הרשות המרשה, במקרים מיוחדים וחריגים, לסרב לתת היתר, לעכב את נתינתו או להתנותו בתנאים, חרף התאמת הבקשה לתכנית המאושרת הקיימת."

50. הלכת אלברט יושמה בבית המשפט המחוזי (כב' השופטת ר' רונן) בתא (ת"א) 1783/97 **פדית השקעות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים** (נבו) ערעור כנגד פסק הדין נדחה בהמלצת בית המשפט העליון עא 8854/07 **פדית השקעות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים** (נבו). מכל מקום בפסק הדין האמור נקבע:

נשאלת השאלה האם בנסיבות בהן קיימות שתי אופציות לבניה במגרש, זכאית הרשות המקומית לאסור ניצול של אחת האפשרויות במגרש או בחלקו, בלא שינוי של הוראות התב"ע. אני סבורה כי התשובה לשאלה זו היא שלילית.

הוראות של תב"ע המגבילות את השימוש בחלקה שהיא בבעלותו של מאן דהוא, הן הוראות המגבילות את זכות היסוד של בעל הקרקע בקניינו. ככאלה, יש לפרש אותן בצמצום. ואכן, ההלכה הפסוקה קבעה לא אחת כי אף שקיים שיקול דעת מסוים לרשות לסרב לתת היתר בנייה חרף היות הבקשה מתאימה לתוכנית המאושרת הקיימת – הרי מדובר ב"מקרים מיוחדים וחריגים" (ר' בג"צ 3212/93 אלברט בנין נ. הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד מ"ח (5) 309, 317, ור' גם עת"מ 4169/07 (מחוזי חיפה) הועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה נ. ועדת ערר לתכנון ובניה מחוז המרכז, לא פורסם).

51. הלכות אלו מבוססות על ההיררכיה המוסדית והתכנונית המשתקפת מדיני התכנון והבנייה, ולפיה שלבי הרישוי אינם שלבים המושתתים על הפעלת שיקול דעת תכנוני רחב, אלא הינם בגדר יישום פרקטי שמטרתו מימוש התכנון שאושר כדין. בהקשר זה ניתן לראות את רשות הרישוי כזרוע ביצועית של מוסדות התכנון שמעליה, ולא כמוסד תכנוני עצמאי.

מן הכלל אל הפרט

52. בענייננו, אין מחלוקת כי הבקשה תואמת את התוכנית המפורטת שאושרה בשנת 2021 ואת מסמך העיצוב המפורט שנחתם ב-2024 לאחר שמולאו כל דרישות הוועדה המקומית. רשות הרישוי אינה מוסמכת לבצע "תכנון מחדש" בשלב הרישוי, ועליה לפעול כחוליה מקשרת ליישום התכנון המאושר. משהוכחה התאמה מלאה לתוכנית תקפה ועדכנית (כאמור פורסמה באוגוסט 2021), קיימת חובה חלוטה להנפיק את היתר הבניה.

53. הימנעות מהנפקת היתר בנסיבות אלו אינה רק חריגה מהלכת בית המשפט העליון, אלא פוגעת בעקרון הוודאות התכנונית ובזכות הקניין של מבקש ההיתר, ומערערת את ההבחנה הבסיסית שבין שלב התכנון לשלב הרישוי.

האם המקרה שבפנינו עולה לכדי אותם מקרים חריגים שצוינו בבית המשפט העליון

54. התשובה לשאלה זו היא – לא. ונסביר.

55. לא הוצג בענייננו כל עניין בגינו נפסק כי ניתן לשלול את "זכות הקניין" תוך שלילת הזכות להוצאות היתר הבניה של העוררת. לא נטענו טענות בדבר העדר תשתיות ולא כל ענין אחר המאפשר את העיכוב. מה גם שעסקינן במרכז מסחרי בלב שכונה ותיקה ומבוססת, שעה שנקבע על ידי הוועדה המחוזית בדחיית ההתנגדויות לתכנית, כמפורט בהרחבה ברישא, כי: **"מדובר בתכנית ראויה המציעה בינוי מידתי לצד יצירת מרחב ציבורי איכותי, תוך שהיא מגדילה את היקף השטחים הציבוריים בתחומה. התכנית תואמת למוצע ע"פ תכנית המתאר הכוללנית המופקדת והיא תאפשר את חידוש חלקו הצפוני של מתחם דרכטן, תוך יצירת קישוריות הליכתית לחלקו הדרומי. התכנית מציעה כיכר עירונית בהיקף של למעלה מדונם בכניסה לבית הספר ולצידה שני מבנים לשימושי מסחר ומשרדים בגובה של קומה וארבע קומות, תוך התחשבות במיקום התכנית בשכונה הותיקה. מבחינה תנועתית, התכנית מייצרת חניה ציבורית תת קרקעית במקומה של החניה הזמנית הקיימת כיום במגרש ולצידה מפרץ חניה עילי לטובת הורדת תלמידים".** ועל כן, לא רק שאין מדובר בתכנית המייצרת קשיים ביישומה. ההפך הוא הנכון. עסקינן בתכנית עדכנית המביאה שיפור תכנוני וסביבתי.

56. ועל כן ודאי לא ניתן לקבל טענות לפיהן יש צורך בשינוי התכנית ועל כן אין מקום לאשר את ההיתר.

57. בהקשר זה נטען על ידי הוועדה המקומית בפנינו כי: **"תושבים שגרים ליד עם טענות שהתכנון הזה לא טוב לסביבה לבית ספר ליד דיירים..."**. אלא מאי? שטענות אלו בדיוק נדחו במסגרת הדיון בהתנגדויות לתכנית. כך פירטנו ברקע הדברים לעיל. על כן, שלילת הבקשה מבוססת למעשה על טענות ממוחזרות אשר נדחו על ידי הוועדה המחוזית והעתירה שהוגשה על ידי הדיירים – נדחתה. קבלת טענות מעין אלו על ידי הוועדה המקומית, תוך שהן מביאות לעיכוב הדיון בבקשה שנקלטה, כפי שנראה להלן, עשויים לדמות למסלול עוקף להליכי ההתנגדות שאין לו עיגון חוקי וכך גם לפגיעה בעקרונות של ודאות תכנונית.

58. נסיבות אלו, עם כל הכבוד לאותם דיירים, אינם טעם לאפשר את דחיית הבקשה. ומוקשה הכיצד הוועדה המקומית שהיתה ממגישות התכנית והביעה עמדה שונה במסגרת הליכי התכנון, מביעה עמדה סותרת הנוגדת את הסתמכות העוררת בשלבים הקודמים. מחזור טענות אלו מהווה פגיעה בוודאות התכנונית, ויוצר בפועל מסלול עוקף להליכי ההתנגדות הקבועים בדין - מסלול שאין לו עיגון כל חוקי.

59. נזכיר גם כי **אין** אנו עוסקים בתכנית ישנה מאד שאינה עומדת עוד בדרישות תכנון עדכניות; כך גם לא הוצג כל שינוי סביבתי, תכנוני או נסיבתי הדורש את שינוי התכנון לאחר תקופה קצרה יחסית כ – 5 שנים. על כן טענות הוועדה המקומית ושינוי עמדתה מוקשה בעינינו. מובן כי אין זה המקום להכריע בטענות הסתמכות וטענות לנזק ואין באמור כל הכרעה בסוגיות אלו.

תנאים מגבילים לפי סעיף 78 לחוק

60. על מנת להצדיק את עמדתה לאי מתן היתר, חרף העובדה כי עסקינן בהיתר תואם תכנית, טענה הוועדה המקומית במסגרת תשובתה לערר כי:

מתוך הבנה של חשיבות המרכז האזרחי של היישוב הוותיק בקרית אונו, אשר המקרקעין מהווים חלק ממנו, הוועדה המקומית פועלת עריכת תכנית איחוד וחלוקה לכלל המתחם, הכוללת יצירת חייץ פתוח בין תחום הבינוי בדרום התכנית המוצעת, לבין תחום בית הספר המצוי במגרש מבני הציבור שמצפון לו לרבות הוראות בינוי וקווי בניין. בהקשר זה יוטעם כי על מנת שלא לסכל את קידום התכנית כאמור, זו צפויה לעלות לדיון בוועדה המקומית לקביעת תנאים לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה"

61. גם בהודעת הוועדה המקומית מיום 8.1.26 טרם מועד הדיון בפנינו חזרה הוועדה המקומית על דברים אלו, תוך שהיא מבהירה: "**ביום 29.12.25 דנה ואישרה הוועדה המקומית פרסום הודעות לפי סעיף 77 – 78 לחוק התכנון והבניה**". עוד צויין, כי האפשרות לשינוי התכנון במתחם תוך פרסום הודעות לפי סעיפים 77-78, עלתה כבר במסגרת ישיבת עבודה עם לשכת התכנון המחוזית ביום 27.3.25, לשיטת הוועדה המקומית זו ראיה לכך שהעניין לא נעשה בחטף. נציין כי סיכום הפגישה האמורה לא הוצג ולא צורף על ידי הוועדה המקומית.

62. לאחר ששמענו את עמדת הוועדה המקומית ושקלנו את טענותיה בהקשר זה – איננו מקבלים אותה, ודוחים את עמדתה.

63. ראשית יובהר, כי ההודעה לפי סעיף 78 לחוק לא הוצגה בפנינו כלל – לא במסגרת הודעת הוועדה המקומית ולא במהלך הדיון עצמו. אדרבה, במהלך הדיון הבהירה הוועדה המקומית כי אין מדובר בהודעה שפורסמה כדין, אלא לכל היותר בכוונה עתידית לפרסמה.

64. בנסיבות אלו, ומשעה שההודעה הנטענת לפי סעיף 78 לא פורסמה, ותוכנה אף לא הובא לעיוננו, וזאת חרף העובדה כי הודעה זו שימשה, לשיטת הוועדה המקומית, כמשענתה המרכזית להצדקת אי קידום הבקשה להיתר – לא מצאנו מקום לדון בה לגופה. בשלב זה, ובהיעדר פרסום כדין, אין להודעה הנטענת כל נפקות משפטית, והיא ודאי אינה יכולה לעכב את קידום ההיתר או להשפיע על הכרעתנו להלן.

65. עוד נציין, כי אף אילו הייתה מתפרסמת הודעה כאמור, או שתפרסם לאחר מתן החלטה זו, כלל לא ברור בשלב זה האם לוועדה המקומית סמכות לקדם את התכנית אותה היא מבקשת לקדם. בנסיבות אלו, ואף מבלי להידרש להכרעה בסוגיה זו, לא מצאנו כי יש בכך כדי לשנות מהכרעתנו. עם זאת, ולמען הסדר הטוב, ראינו לנכון לציין גם עניין זה.

66. מובן מאליו, כי גם אם תפורסם הודעה המחילה תנאים מגבילים לפי סעיף 78 לחוק, כנגד ההחלטה עומדת זכות ערר כדין, בהתאם להוראות החוק.

67. ולמען הסר ספק יובהר, כי ודאי שאין לראות בכוונה עתידית לשנות תכנית – כשלעצמה – עילה לאי מתן היתר בניה התואם תכנית תקפה. סוגיה זו נדונה והוכרעה זה מכבר בפסיקה. כך נקבע, בין היתר, בהלכת רובינשטיין, אשר פורטה לעיל, כי:

”רשות התכנון אינה רשאית לדחות בקשה להיתר בנייה, התואמת תכניות קיימות, בהסתמכה על תכנית חדשה שטרם הגיעה לשלבים שבהם מאפשר החוק התחשבות בה ... היא רשאית אמנם להתלות תכנית, ומשנתקבלה החלטה כזו ופורסמה, אין להוציא היתרים על-פיה, אך כל עוד ההתליה היא רק בגדר אפשרות הנשקלת על-ידי הרשות, אין הרשות רשאית לסרב מתן היתר, התואם את התכנית הקיימת”.

68. בהתאם לאמור, ברור כי כל עוד לא הגיע ההתליה לכדי פרסום, אין לה ולו שמץ של משמעות לבחינת דחיית הבקשה.

69. ניתן למצוא את יישום ההלכה האמורה במקרים רבים. כך למשל עתמ (חיי) 25118-02-19 **אסכנדר פרח נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון (נבו):**

הכלל הוא, כי קבלת היתר על-פי מצב תכנוני המתיר מתן ההיתר, היא בגדר זכות בידוי האזרח. קבלת ההיתר על-פי תכנית תקפה, מהווה מימוש לזכות הקניין. כל עוד התכנית מתירה הוצאת היתר, וכל עוד לא פורסמה הודעה לפי סעיפים 77 ו-78, אין הועדה המקומית רשאית שלא לתת היתר

70. כך גם נקבע בפסק הדין האמור כי אף אילו הייתה מתפרסמת הודעה כאמור, הרי ש”אין לקבוע איסור גורף על מתן היתרים” וכלשון פסק הדין:

ההודעה אמורה לכלול תנאים למתן היתר. אין לקבוע איסור גורף על מתן היתרים. הדבר עולה מלשונו הברורה של סעיף 78 לחוק. בעניין זה קבע בית המשפט העליון בע”א 3139/05 כלפון נוה ארזים בע”מ נ’ הועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה [פורסם בנבו] (31.01.2008), שהכריע בערעור על פסק דין שניתן בתביעת נזיקין שהגישה המערערת כנגד הועדה המקומית, לנוכח מחדליה ובן היתר לגבי פרסום לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק, כי:

"מן האמור לעיל, למדים אנו כי הקפאת היתרי בנייה, תוך הכרזה כללית כי לא יינתנו היתרים אלא בהתאם לתכנית החדשה, אינן יכולות להיחשב כעמידה בתנאי סעיף 78".

71. וכן:

משכך, לאור מעמדה של זכות הקניין, יש להפעיל את הסמכות באופן זהיר, ובאופן שהפגיעה בקניינו של אדם תהיה מינימלית. בהתאם לאמור, יש להביא בפני הרשות שמוסמכת לדון בתכנית העתידית רעיון תכנוני בעל מאפיינים מוגדרים לאישור פרסום הודעה לפי סעיף 77 לחוק. לשון הסעיפים והפסיקה שפירשה אותם קובעים, כי אין למנוע באופן טוטלי מתן היתרים, וכי יש לקבוע תנאים למתן היתרים באופן שיצמצם הפגיעה בזכות הקניין כאשר מטרת התנאים היא לשרת את המטרה שלשמה נערך הפרסום - קידום תכנית עתידית ללא סיכולה על-ידי היתרים לבנייה או שימוש בקרקע, או על ידי תשריטי חלוקה.

72. עניין זה אינו בפנינו ואיננו מביעים עמדה בשלב זה. אך חזקה כי הוועדה המקומית תתחשב בהוראות הפסיקה בנושא טרם קביעת התנאים אשר לטענתה אושרו על ידה. נפנה בעניין זה להחלטות ועדות הערר על הרכביה השונים, שקבעו אף הן באופן דומה ועל בסיס העקרון האמור: ערר (ת"א) 13065-07-21 **סלמון סטברוב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה בני ברק** (נבו); ערר (חי') 113/14 **לביא דרור נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חיפה** (נבו);

73. למרבה הצער, ולעיתים שימוש בפלטפורמה של פרסום הודעה לתנאים מגבילים לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבניה, בגין תכנית שאינה נדרשת, נמנית לא פעם כדרך פעולה הנובעת מהתנהלות של ועדה מקומית המפעילה את כוחה באופן לא מידתי ובהעדר הצדקה תכנונית אמיתית.

74. דברים יפים בעניין זה צוינו בהחלטת ועדת הערר ערר (ועדות ערר - תכנון ובניה חיפה) 1557-12-23 **רני צים בניה רוויה בחברה הערבית בע"מ נ' הוועדה המרחבית לתכנון ובניה יישובי הברון** (נבו):

יש להצר על כך שהועדה המרחבית לא טרחה לעדכן אודות החלטתה זו קודם למועד הדיון בפנינו. אך בכל מקרה, טוב עשתה הועדה המרחבית שבהתייחסויות המשלימות שהגישה לנו לאחר הדיון, שוב לא הזכירה החלטתה זו, ואין לנו אלא להניח שזנחה טענותיה ככל שהן נוגעות להחלטה זו ולסעיפים 77-78 לחוק.

טוב עשתה הועדה המרחבית בזניחת טענותיה אלו, במיוחד בהינתן שב"כ הועדה המרחבית לא השכילה להפנות אותנו למקור הסמכות של הועדה המרחבית לקבלת החלטה זו לרבות מקור סמכותה להפקיד את התכנית המדוברת, וספק אם קיימת לה סמכות כזו (כנדרש לפי ס' 77 לחוק, כתנאי להפעלת הסמכות מכחו). טוב עשתה הועדה המרחבית גם בשים לב לכך שעל פניו, בנסיבות שבפנינו, קשה להשתחרר מן התחושה שמדובר ב"החלטה

פרסונלית" שנתפרה למידות העוררת, באמתלה של קביעת מדיניות כללית (ראו למשל בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל, פס' 30 (נבו, 14.11.2016)). כן, לא הוברר האם ואיזו תוכנית אכן מצויה בהכנה ומה פרטיה והוראותיה.

21. עם זאת, גם זניחת טענות אלו של הוועדה המרחבית בכל הנוגע להחלטתה לפי סעיפים 77-78 לחוק, אינה גורעת מאי הנוחות, לשון המעטה, שהתגלתה בפנינו מהתנהלותה בהקשר זה.

75. אלא שבעניין צים האמור, השכילה הוועדה המקומית שם לחזור בה מעמדתה המוקשית. למרבה הצער אין זה המצב בענייננו.

76. במסגרת הודעת הוועדה המקומית טרם קיום הדיון, ביקשה הוועדה המקומית להשתית את טיעוניה על ישיבה שנערכה בוועדה המחוזית 27.3.25. דא עקא, כי לא הונחה בפנינו כל אסמכתא כתובה או פרוטוקול לתימוכין בטענה זו. הימנעותה של הוועדה המקומית מהצגת התשתית העובדתית המלאה, ובפרט אי הצגת התנאים לפי סעיף 78 לחוק אשר לטענתה אושרו, ודאי עולה לכדי פגם מנהלי ובהתאם לכך נמנעת מאיתנו אף האפשרות לבחון האם השינוי התכנוני המבוקש הוא בסמכות הוועדה המקומית אם לאו.

77. מכל מקום, במסגרת הדיון שנערך בפנינו, ולאחר שנציגת מתכנן המחוז אישרה כי הפרוטוקול מצוי תחת ידה, הבהירה הוועדה המקומית את תמצית הדברים שנמסרו לה. להלן הסיכום מדיון מיום 27.3.25 בראשות מתכנן המחוז:

סיכום

מדובר במרחב ציבורי איכותי ומתפקד אשר משמש את תושבי השכונה, יש בו עצים ותיקים ומסחר פעיל. כמו כן, ישנה תכנית מאושרת מ-2021 לחלק מהמרחב. לכן, על מנת לפרסם 77-78, התכנון המוצע צריך להיות בשל. יש לבחון נושאי בעלויות, יעודים ושימושים בהתחשב במרחב הקיים, בעצם, פרוגרמה וכולי. יש לבחון נושאי שימור במתחם. מומלץ לקדם פגישה עם בעלי הזכויות ולבחון יחד את האפשרות לתכנון מחדש. ניתן לקיים פגישה כזו בנוכחות לשכת התכנון, במידת הצורך.

78. כפי שעולה מהדברים, הוועדה המקומית סברה כי מדובר על תכנית בסמכות הוועדה המחוזית. בנוסף, לשכת התכנון המחוזית חיוותה דעתה כי לא הוצג תכנון ויש לבחון את הסוגיה לרבות בשיתוף בעלי הזכויות, ואף הציעה ליטול חלק פעיל במהלך זה.

79. חלף מיצוי הליך זה, הוועדה המקומית בחרה לפעול בנתיב עצמאי ונפרד, במסגרתו אישרה, לשיטתה, הודעה לפי סעיף 78 לחוק, המתייחסת לתכנית המצויה בסמכותה, מבלי שהבהירה מה השינוי שהעלה כי מדובר על תכנית בסמכותה ומה מתוכנן בתכנית כאמור. אכן בשלב של סעיפים 77-78 לחוק המידע הינו בסיסי ביותר, אך יש הכרח להציג למצער, ראשית תכנון על מנת שניתן יהיה להבין האם יש בסיס כלשהו לקביעה כי ניתן לקדם תכנית בסמכות מקומית.

כל זאת תוך סטייה מן המתווה שהוצע, ותוך ויתור על המשך קידום העניין בצוותא עם לשכת התכנון המחוזית לרבות תאום עם בעלי הזכויות, כפי שהומלץ לה בנסיבות העניין.

80. אף שאין זה מתפקידו של מוסד התכנון לבחון צפונות לב, הרי שרצף הפעולות - תחילתו של מהלך לפרסום הגבלות לפי סעיף 78 בסמכות הוועדה המחוזית לצורך קידום תוכנית בסמכות מחוזית, וסיומו באישור הודעה דומה במישור המקומי תוך עקיפת מוסד התכנון המדרגי - מעלה סימני שאלה באשר להתנהלות הוועדה המקומית. איננו נדרשים לקבוע מסמרות בשאלה האם המהלך נועד חלילה, אך כדי לעכב את בעלי הזכויות. אולם זניחת הדיון בפני הוועדה המחוזית, ודאי אינן יכולות לעמוד לזכותה של הוועדה המקומית במאזן השיקולים.

81. מכל מקום, הגענו לכלל מסקנה כי אין בטענה בדבר אישור תנאים לפי סעיף 78 כדי לשנות מהכרעתנו. תנאים אלו לא הובאו לעיונו, ולמיטב בדיקתנו במאגרי המידע וברשומות עד למועד מתן החלטה זו, הם אף לא פורסמו כנדרש. למותר לציין, כי ככל שיפורסמו תנאים כאמור ויוגש עליהם ערר כדין, אלו ייבחנו לגופם בהתאם להוראות החוק והפסיקה.

עיכוב הדיון בתצ"ר וטענת הסף בהקשר זה

82. במסגרת תשובה הפנתה הוועדה המקומית לסעיף 11 תקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), תשס"ט-2009 (להלן: "תקנות איחוד וחלוקה") טענת סף יחידה לפיה: "אם כן, אין אפוא כל בסיס לטענה כאילו הוועדה המקומית "עיכבה" את הבקשה או נמנעה מלהביאה לדיון. כל עוד לא אושר התצ"ר, וכל עוד לא הושלמו יתר האישורים הנדרשים, לא היתה הוועדה המקומית נדרשת לקדם את הבקשה לדיון בפניה, והימנעותה מלעשות כן אינה אלא מילוי חובתה על פי דין. בהקשר זה יובהר כי אישורו של התצ"ר הופיע בסדר היום לישיבת ועדת המשנה שהתקיימה ביום 24.11.2025 (קרי אישור התצ"ר שובץ לישיבת הוועדה המקומית עוד טרם הוגש הערר), והתצ"ר אכן אושר ביום זה. האמור ממחיש פעם נוספת, כי הוועדה המקומית פועלת בהתאם למסגרת החוקית בהתאם לקצב התקדמות העוררת בהשלמת הדרישות שהוטלו עליה ובהתאם למגבלות הוועדה. אשר על כן, דין הערר להידחות על הסף, ולמצער – להידחות לגופו, תוך קביעה מפורשת כי העיכוב בקידום הבקשה נובע ממחדלי העוררת בלבד".

83. אנו דוחים את עמדת הוועדה המקומית מכל וכל.

84. בהקשר זה נזכיר כי התכנית מושא ההיתר המבוקש הינה תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה. בהתאם לסעיף 11 לתקנות איחוד וחלוקה נקבע כך:

לאחר תחילתה של תכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה, לא יינתן היתר בנייה במתחם האיחוד והחלוקה, אלא לאחר שאושרה על ידי הוועדה המקומית תכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה; אין בהוראות אלה כדי לגרוע מסמכות מוסד תכנון להתנות בתכנית מתן היתר בנייה, בקיום תנאים נוספים.

85. הווי אומר : אכן, תנאי למתן היתר בנייה מכוחה של תכנית איחוד וחלוקה הוא אישור תצ"ר. ואולם, בכך אין ולא כלום, כדי ללמד כי לא ניתן לקלוט בקשה להיתר, לדון בה לגופה ואף לאשרה בכפוף לתנאים. הדרישה לאישור תצ"ר היא תנאי להוצאת ההיתר, לא תנאי לקיום דיון בבקשה ולא תנאי לאישורה העקרוני. דברים אלו עולים גם במפורש מהוראות התכנית עצמה. סעיף 6.1.3 לתכנית קובע כי : **"תנאי להוצאת היתר יהיה השלמת רישום התצ"ר"**. שוב יודגש – תנאי להוצאת היתר, ולא תנאי לדיון בבקשה, לא לקליטתה ולא לאישורה בכפוף למילוי תנאים. נציין כי במסגרת התנאים הקבועים בסעיף 6.1 לתכנית, קיימת אבחנה ברורה בהקשר זה ביחס לתנאים אחרים, לגביהם נקבע מפורשות כי הם תנאי להגשה.

86. ואולם, גם בכך לא סגי. החובה לקידום תצ"ר ולרישומה לאחר אישורה של תכנית איחוד וחלוקה אינה מוטלת על היזם, אלא בראש ובראשונה על הוועדה המקומית. חובה זו מעוגנת באופן מפורש וברור בסעיף 125 לחוק התכנון והבניה, הקובע לוחות זמנים סטטוטוריים ברורים :

א. בתוך שמונה חודשים מיום תחילת תוקפה של החלוקה החדשה, יגיש יושב ראש הועדה המקומית, שבתחומה אושרה תכנית החלוקה החדשה, למנהל כהגדרתו בפקודת המדידות (בסעיף זה - המנהל), תכנית לצורכי רישום התואמות את התכנית של החלוקה החדשה שאושרה; בתוך חודשיים מהיום שהועברה התכנית למנהל, יאשרה ככשרה לרישום בהתאם לפקודת המדידות וחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, אם מצא כי התכנית ראויה לרישום כאמור.

ב. בתוך שמונה חודשים מהיום שאושרה תכנית ככשרה לרישום לפי סעיף קטן (א), יעביר יושב ראש הועדה המקומית ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר את התכנית, וכן את העתק התכנית לחלוקה החדשה שאושרה על תשריטיה, כשהוא חתום על ידיו, ורשם המקרקעין ירשום את החלוקה בהתאם לתכנית בתוך חודשיים מהיום שהועברו אליו התכנית והעתק התכנית כאמור.

87. איננו קובעים מסמרות בשאלה האם הוועדה המקומית הפרה את חובתה החקוקה בסעיף זה, אך ודאי שטענת הוועדה המקומית לפיה היא פעלה כדין בעצם אי קידום הבקשה, שכן התצ"ר טרם אושר - מוקשית עד מאד. בהתאם להוראות החוק, עליה מוטלת האחריות להגיש את התצ"ר לרישום ועליה מוטלת האחריות לרישום החלקות החדשות. העובדה שהוועדה המקומית שיבצה את אישור התצ"ר לדיון רק ביום 24.11.25, כ- 4 שנים לאחר אישור התכנית - היא מהווה קושי בדבר התנהלות הוועדה המקומית.

88. בנסיבות אלו, ובהינתן כי זו הייתה טענת הסף היחידה שהועלתה על ידי הוועדה המקומית – דינה להידחות, תוך שאנו מוצאים כי מדובר בטענה הלוקה בהיפוך יוצרות ואינה מתיישבת עם אחריותה של הרשות להשתלשלות העניינים, כפי שמשתקף לעיל.

דיון בטענות לנסיבות פוליטיות בבסיס העיכוב

89. כנדבך נוסף לאמור לעיל מצאנו מקום לקיים דיון קצר בטענות העוררת בעניין ה"פוליטיזציה" של ההליך. במסגרת עררה והטעון בפנינו מצביעה היא על קיומן של נסיבות פוליטיות מובהקות בבסיס העיכוב. לטענת העוררת, ראשת העיר הבטיחה במצע הבחירות שלה לתמוך ככל האפשר במאבק התושבים כנגד הבנייה במקרקעין.

90. כמו כן הוצגה בפנינו הודעה לפיה סגן ראש העיר מבהיר באופן מפורש בהודעה מיום 1.1.26 "נאלצנו לצערנו לאשר... את התצ"ר (שאת אישורו עיכבתי במשך למעלה מ-1.5 שנה). כעת יהיה קשה עד בלתי אפשרי למנוע הוצאת היתר בניה לפי התב"ע". כך :

לצערי לאחר מאבק ארוך וממושך, שנהלנו מתוך רצון וניסיון להביא לשינוי בתוכניות הבנייה המאושרות לבניין המשרדים המתכנן על מגרש החנייה שלמול ב"ס' ניר (מתחם "קולנוע אור-און הישן"), מתברר כעת כי כל ניסיונות הפשרה עם היזם, לא צלחו והוא הגיש לוועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ת"א ערר לפי סעיף 157 לחוק התכנון והבניה, בטענה שהעירייה מעכבת שלא כדין הוצאת היתר הבנייה שתבקש על ידו בהתאם לתב"ע המאושרת. (העתק הערר מצ"ב לעיונכם).

בלית ברירה ונוכח הגשת הערר נאלצנו אתמול לצערי לאשר בוועדת המשנה לתכנון ובנייה את התצ"ר (שאת אישורו עיכבתי במשך למעלה מ 1.5 שנה). כעת יהיה קשה עד בלתי אפשרי למנוע הוצאת היתר בנייה עלפי התב"ע שישראל גל אישר, אם זאת צוות התכנון העירוני ימשיך ויעמוד על דרישותיו לשנות ולשפר את תכנון החניות הציבוריות במתחם ואת תכנון שטחי ההעלאה והורדה של תלמידי בית ספר ניר.

91. נציין כי במהלך הדיון בפנינו טענה הוועדה המקומית בהקשר זה :

עו"ד בן עמי :

לא, אני אתן דוגמה. מתוך תקווה שנגיע להבנות, עכבנו את התצ"ר, במסגרת המו"מ כי חשבנו שאם יהיה שינוי תכנוני התצ"ר לא יהיה רלוונטי. כשהבנו שהדברים לא מסתייעים ולא ניתן יהיה להגיע להסכמה, דנו בתצ"ר ואישרנו אותו. זו חובתנו. המאמצים להגיע להבנות עם העורר כשלו, המסלול הוא לאשר, ואישרנו אותו.

92. הווי אומר, הוועדה המקומית מודה בפה מלא כי אישור התצ"ר עוכב ביוזמתו במהלך ניהול מגעים עם העוררת, וכי אישור זה הועמד, הלכה למעשה, כמנוף לחץ במסגרת אותם מגעים, זאת כאמור לעיל, חרף העובדה שאין לוועדה המקומית כל סמכות שבדין להימנע מאישור תצ"ר העומד בדרישות הדין. קל וחומר מקום שבו מדובר בתצ"ר הנדרש מכוח תקנות התכנון והבניה (איחוד וחלוקה), תשס"ט-2009, ואשר המשיבה עצמה הבהירה כי הוא תנאי סטטוטורי מחייב לאישור התכנית.

93. הוועדה המקומית מנופפת בעניין זה כסימן לשקיפות או תקווה לשיתוף פעולה ; ואולם, מדובר בשקיפות מדומה, אשר מושתתת על התנהלות לא חוקית, שכן לא היתה כל סמכות לוועדה המקומית לעכב את הדיון בתצ"ר ואת אישרו. הדרך הראויה והמתחייבת מן הדין הייתה לאשר את התצ"ר כנדרש, ובכך לאפשר קיום משא ומתן ענייני והוגן, שאינו מושפע מהחזקת סמכות סטטוטורית שאינה נתונה לשיקול דעת, כאמצעי לחץ פסול כלפי העוררת.

94. התנהלות מעין זו, במסגרתה הרשות עושה שימוש בהעדר סמכות תוך שלילת זכות חוקית, על מנת להשיג יתרון במו"מ, חורגת מגדר שיקול דעת מינהלי לגיטימי, פוגעת בעקרונות היסוד של הגינות וסבירות, ועומדת למשיבה לרועץ במסגרת בחינת חוקיות פעולותיה בהליך זה.

95. עניינים אלו, בהצטרפם זה לזה – ובפרט נוכח פרסום ההגבלות לפי סעיף 78 לחוק, שינוי עמדתה של הוועדה המקומית וסטייתה ממסלול התכנון החלופי שאותו ביקשה לקדם אל מול הוועדה המחוזית (בפגישה מחודש מרץ 2025), לטובת קידום תכנית המצויה, לשיטתה, בסמכותה - מעוררים, במצטבר, חשש כי עיכוב קידום הבקשה והימנעות מהכרעה בה לא נבעו מקשיים תכנוניים ענייניים, אלא נעשו במכוון, חרף הבנתה של הוועדה המקומית כי פעולתה נעשית שלא כדין ובהעדר סמכות סטטוטורית מתאימה. חשש זה מתחזק נוכח עיתוי נקיטת ההליכים, אופיים, והקשרם הישיר להליך הערר ולבקשה להיתר שהונחה לפתח רשות הרישוי.

96. אכן, ועדה זו יושבת בראש ובראשונה כמוסד תכנון, ותפקידה המרכזי הוא הכרעה במחלוקות תכנוניות בהתאם לדין ולמדיניות התכנונית החלה. ואולם, אין להתעלם מכך שוועדת הערר פועלת גם בכובעה כגוף מעין שיפוטי, ועל כן, במקרים הדורשים זאת - אין היא יכולה לעצום עיניה אל פעולות לא חוקיות של הרשות ברמה המנהלית. ועל כן אף שלא נתנו לטענות המינהליות האמורות ולפגמים המנהליים הנטענים משקל מכריע במסגרת שיקול הדעת התכנוני, הרי שהן ודאי הדהדו בפנינו במסגרת ההכרעה הכוללת.

97. לצד זאת, מובהר כי אין באמור כדי להביע כל עמדה באשר להשלכות אפשריות במישור הנזיקי או במישורים אחרים שמחוץ להליך זה, והעוררת אף הבהירה, לפרוטוקול, כי היא שומרת על מלוא זכויותיה בעניין זה.

דיון בבקשה לגופה

98. לאחר שהבהרנו כי הוועדה המקומית התנהלה באופן המעורר, לכל הפחות, קושי, עלינו לדון בטענות הוועדה המקומית לפיהן הבקשה לא נקלטה ועל כן לא היה מקום לדון בה.

99. להלן נבהיר כי עסקינן בבקשה שנקלטה וניתן היה לדון בה. לאחר מכן נבחן את מסמך העיצוב האדריכלי, שהוגש על ידי העוררת לבקשת הוועדה המקומית ואת חשיבותו לענייננו.

100. ולבסוף נבהיר כי הבקשה מאושרת בכפוף למילוי תנאים.

101. הליך קליטת הבקשה להיתר נסקר בפירוט רב במסגרת החלטת ועדת הערר בערר (צפון) -1051-06-22 חוות טורבינות בית אלפא, שותפות מוגבלת נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה גלבו (נבו) (להלן: "בית אלפא") נחזור על האמור בהחלטה זו באופן מלא, תוך הפניה למקורות שאוזכרו בה:

"להווי ידוע כי ראשיתה של בקשה להיתר בהגשתה ובבדיקת התנאים המוקדמים לצורך קליטה, כפי שהוסדר בסעיף 145(א3) לחוק, שזו לשונו:

- (1) "בקשה להיתר תוגש לרשות הרישוי המקומית;
- (2) שר האוצר יקבע תנאים מוקדמים לקליטת בקשה להיתר, ורשאי הוא לקבוע כי אם נדרשים אישורו של מי שאינו מוסד תכנון, או תיאום או התייעצות עמו, כתנאי למתן היתר, יהיו האישור, התיאום או ההתייעצות תנאי מהתנאים המוקדמים לקליטת בקשה להיתר; כללה בקשה להיתר עבודות או שימושים שלגביהם נדרש אישור או היתר לפי חוק גנים לאומיים או לפי [חוק העתיקות](#), התשל"ח-1978, יהיה אישור או היתר כאמור תנאי מהתנאים המוקדמים לקליטת בקשה להיתר;
- (3) מהנדס הוועדה יבדוק אם בקשה להיתר שהוגשה עומדת בתנאים המוקדמים לקליטה, יודיע על החלטתו בדבר עמידת הבקשה להיתר בתנאים מוקדמים אלה למבקש ההיתר, ואם מצא שהיא עומדת בהם – יקלוט את הבקשה;
- (4) לא הודיע מהנדס הוועדה למבקש על החלטתו בעניין עמידת הבקשה בתנאים המוקדמים כאמור בפסקה (2) בתוך תקופה שקבע שר האוצר, יראו את הבקשה להיתר כבקשה שנקלטה בתום אותה תקופה".

התנאים המוקדמים לקליטת בקשה להיתר נקבעו [בתקנה 33 לתקנות התכנון והבניה \(רישוי בניה\), תשע"ו – 2016](#) (להלן: "תקנות הרישוי") המפרטת רשימה של פריטים שיש לכלול בבקשה להיתר לצורך קליטה.

[תקנה 34 לתקנות הרישוי](#) קובעת מפורשות כי:

"לא תדרוש רשות הרישוי בעת הגשת הבקשה להיתר מסמכים, פרטים וצורפות נוספים, מעבר למפורט בתקנות אלה"

קרי: מדובר ברשימה סגורה והבדיקה הנדרשת היא בדיקה טכנית גרידא הבודקת האם הבקשה להיתר שהוגשה כוללת את כל הפריטים הנדרשים – הא ותו לא.

(ראו נא, לדוגמה, [ערר \(מרכז\) 1052-06-19 תדיראן סוללות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שורקות](#) [פורסם בנבו].

בתוך כך, תקנה 38 לתקנות הרישוי, המצויה סימן ד' לפרק ב' שעניינו 'בדיקת התנאים המוקדמים, מורה כדלקמן:

- (א) המהנדס יבדוק בתוך עשרה ימים ממועד הגשת הבקשה, אם הבקשה להיתר שהוגשה כוללת את הפרטים והמסמכים כפי שנקבעו בתנאים המוקדמים; בקשה העומדת בתנאים המוקדמים תיקלט ברשות הרישוי ותישלח הודעה על כך למבקש הבקשה בתוך המועד האמור.
- (ב) בקשה להיתר אשר פורטו בה כל הפרטים הנדרשים וצורפו אליה כלל הצרופות הנדרשות כמפורט בתקנות אלה יראו כבקשה העומדת בתנאים המוקדמים להגשת בקשה להיתר.
- (ג) לא כללה הבקשה את כל התנאים המוקדמים ישלח המהנדס הודעה על אי-קליטת הבקשה למבקש ויפורטו בה התנאים המוקדמים החסרים.
- (ד) בקשה להיתר אשר המהנדס לא הודיע על תוצאות בדיקת התנאים המוקדמים במועד האמור בתקנת משנה (א), יראו כבקשה שנקלטה בתום אותה תקופה.

מן המקובץ עולה כי, הן לפי החוק והן לפי תקנות הרישוי שהותקנו לפיו, המהנדס אינו מוסמך שלא לקלוט בקשה להיתר העומדת בתנאים המוקדמים אשר פורטו בתקנה 33 ואין למהנדס כל שיקול דעת מהותי בשלב זה.

(ראו נא, לדוגמה, ערר (ת"א) 1020-03-19 גיל זלינגר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב – יפו [פורסם בנבו]).

תכליתו של ההליך לקליטתה של בקשה להיתר נדון על ידי הערכאות השונות אשר קבעו כי מדובר בהליך טכני של ייעול הליכים אשר נועד להבטיח דיון באמצעות ייצור מנגנון יעיל אשר יבטיח כי לעת הדיון בבקשות להיתר יהיו בפני הועדה המקומית כל המסמכים הנחוצים לשם קבלת ההחלטה בקשה להיתר.

תכלית זו מתיישבת עם הוראת תקנה 38(ב) לתקנות הרישוי לפיה בקשה להיתר בקשה להיתר הכוללת את כל הפרטים והמסמכים הקבועים בתקנה 33 יראו אותה כבקשה העומדת בתנאים המוקדמים להגשת בקשה להיתר.

לא זו אף זו, בשם היעילות, מחוקק המשנה הרחיק לכת וקבע, בתקנה 38(ד) לתקנות הרישוי, כי בקשה להיתר אשר המהנדס לא הודיע על תוצאות בדיקת התנאים המוקדמים במועד הקבוע בתקנת משנה (א) יראו כבקשה שנקלטה בתום אותה תקופה.

אמור מעתה, בהתאם לתקנות, עם הגשתה של בקשה להיתר לשם קליטתה במערכת הרישוי, מחובתו של המהנדס לבדוק האם הבקשה להיתר עומדת בתנאים המוקדמים ובהתאם לכך לפעול באחת משתי האפשרויות הבאות: האפשרות הראשונה, לקלוט את הבקשה ולהודיע על קליטתה למבקש, בהינתן כי נמצא שהיא עומדת בתנאים המוקדמים; האפשרות השנייה היא לשלוח הודעה למבקש ההיתר על אי קליטת הבקשה תוך פירוט התנאים המוקדמים החסרים.

במקרה דנן, עסקינן בבקשות להיתר אשר הוגשו לצורך קליטתן במערכת הרישוי ומשלא הודיע מהנדס הועדה על תוצאות בדיקת התנאים המוקדמים במועד הקבוע יש לראותן שבקשות שנקלטו בתום אותה תקופה מכוח תקנה 38 (ד) לתקנות הרישוי.

102. דברים אלו האמורים בעניין בית אלפא - נכונים גם לענייננו.

103. לשיטת הוועדה המקומית בתשובתה תאריך הגשת הבקשה הוא ביום 30.5.24.

104. הוועדה המקומית טענה בהקשר זה כך: "עם זאת כידוע כל עצם הגשת בקשה ותשלום פיקדון אינם מקימים זכות אוטומטית לקידום הבקשה או לקיום דיון בה, כל עוד לא מולאו כלל התנאים המוקדמים שנקבעו בדין בתכניות ובהנחיות הוועדה המקומית. בפועל, לאורך תקופה ממושכת, העוררת לא השלימה את התנאים שנדרשו ממנה. דרישות אלה חזרו ונמסרו לה באופן ברור מסודר ומתועד ואולם העוררת בחרה שלא להשלימן במלואן..."

105. אלא מאי, הוועדה המקומית לא הציגה כל אינדיקציה למועד בו נמסרו תנאי הקליטה לעוררת. למעשה המייל הראשון אליו מפנה הוועדה המקומית ביחס לתנאים החסרים הינו מיום 22.5.25, קרי למעלה משנה לאחר הגשת הבקשה.

106. נזכיר בהקשר זה את שפירטנו לעיל – בהתאם לתקנה 38 לתקנות הרישוי על המהנדס לבדוק בתוך 10 ימים ממועד הגשת הבקשה אם הבקשה עומדת במלוא התנאים והאם ניתן לקולטה. ככל שלא מולאו התנאים לקליטה: **"ישלח המהנדס הודעה על אי-קליטת הבקשה למבקש ויפורטו בה התנאים המוקדמים החסרים"**. בענייננו, לא הוצג על ידי אף אחד מן הצדדים כל מצג לפיו מיום קליטת הבקשה ובתוך 10 ימים שלח המהנדס פירוט של התנאים החסרים.

107. יתרה מכך, בתכתובת דוא"ל ממערכת רישוי זמין שפורטה לעיל מיום 9.9.24 הובהר במפורש:

"כי הוועדה המקומית לא החליטה במועד כנקבע בתקנות הרישוי לגבי הבקשה שבנדון".

108. ואכן, לפי הנתונים שהוצגו בפנינו פירוט החסרים שהוצג בפנינו הינו מיום 22.5.25.

109. בהקשר וכמפורט לעיל, הוועדה המקומית עיכבה במישרין את מילוי חלק מדרישות הקליטה, כפי שהם משתקפים בעיניה, כך פירטנו לעיל בעניין התצ"ר. ועל כן גם שיקול זה מצטרף לשיקול דעתנו.

110. בנסיבות אלו, ומשעה שהוועדה המקומית לא הציגה כל מצג, מסמך או ראיה אחרת שלפיהם עד ליום 10.6.2024 – קרי, בתוך עשרת הימים הקבועים בדין ממועד הגשת הבקשה – שלח מהנדס הוועדה המקומית פירוט של התנאים החסרים או הליקויים הנטענים בבקשה, הרי שאנו קובעים כי מתקיימים בענייננו תנאיו של סעיף 38(ד) לתקנות התכנון והבניה (רישוי בניה). בהתאם להוראה מפורשת זו, ובהעדר הודעה במועד על אי-עמידה בתנאי הקליטה, יש לראות את הבקשה כבקשה שנקלטה כדין, על כל המשתמע מכך מבחינה נורמטיבית ודיונית.

שלב הבקרה המרחבית

111. משנקבע, כאמור, כי הבקשה נקלטה כדין, הרי שממילא אין עוד מחלוקת כי הבקשה שבפנינו בשלה למעבר לשלב הבא בהליך הרישוי - שלב ה"בקרה המרחבית", כהגדרתו בתקנות, דהיינו בחינת עמידתה של הבקשה בתנאי סעיפים 40-41 לתקנות הרישוי.

112. בהקשר זה נפנה לסעיף 42 לתקנות הרישוי, הקובע באופן שאינו משתמע לשני פנים כי: "בתוך ארבעים וחמישה ימי הבקרה המרחבית, תחליט רשות הרישוי אם הבקשה להיתר עומדת בתנאי הבקרה המרחבית או אם לדחותה לפי תקנה 44".

113. ודוק: בהתאם ללשונו הברורה של סעיף זה, חובה על רשות הרישוי לקבל החלטה בבקשה במסגרת שלב הבקרה המרחבית - בין אם מסקנתה היא כי הבקשה עומדת בתנאי הבקרה ובין אם מסקנתה כי יש לדחותה בהתאם להוראות הדין. הימנעות מהעלאת הבקשה לדיון בשלב זה, משעה שהבקשה נקלטה כדין, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות.

114. בעניינינו מדובר בהימנעות שיטתית וממושכת מקיום דיון בבקשה, חרף העובדה שבשלו התנאים לקליטה וחרף קיומו של תכנון תקף. בנסיבות אלו, לא ניתן להצדיק את אי קידום הבקשה, שעה שהדין מחייב הכרעה.

מסמך העיצוב האדריכלי

115. בסעיף 6.1 לתכנית נקבע כי נדרש אישור הוועדה המקומית ל"מסמך עיצוב אדריכלי ונופי" לשם מתן פתרון לנושאים ממוקדים (זיקת הנאה, ויישום ממצאי תיעוד מקדים):

6.1	תנאים למתן היתרי בניה
	1. תנאי להגשת היתר בניה ראשון לתא שטח 100 יהיה אישור הוועדה המקומית למסמך עיצוב אדריכלי ונופי אשר יקבע בין היתר את מיקומה הסופי של זיקת ההנאה למעבר רגלי בתחום מגרש המסחר והתעסוקה, ויישום של ממצאי התיעוד המקדים ככל הניתן.

116. העוררת הבהירה בעררה כך:

"לאחר אישורה של התכנית, החלה העוררת לקדם את מסמך העיצוב, אשר מטרתו להציג את התכנון הכולל להקמת שני מבני המסחר והתעסוקה, הכיכר העירונית והחניון התת קרקעי, לצד המרחב הציבורי. במהלך קידומו של מסמך העיצוב זומנו המתנגדים לפרויקט לפגישה אצל ראש העיר, על מנת להשמיע את עמדותיהם, וזאת על אף שאין למתנגדים זכות טיעון בהליך זה (ראה מתוך פרוטוקול הדיון מתאריך 1.5.23). לאחר תיאום מלא עם הצוות המקצועי והיענות לדרישות שהועלו, תוך הצגת מצגים כי הדבר "ייקצר את הליך הרישוי", שכן העוררת לא תידרש לקבל את האישורים בשנית, בתאריך 1.5.23 אישרה הוועדה המקומית את מסמך העיצוב. תכנית העיצוב שאושרה הינה מפורטת ביותר (40 עמודים) בקנ"מ של 1:250 ופריסת קירות אף ב-1:100. בתקופה שבין מועד החלטת הוועדה המקומית בדבר אישור מסמך העיצוב ועד לחתימתו בתאריך 25.2.24, ביצעה העוררת תיאומים רבים עם הגורמים המקצועיים השונים, לרבות מי אונז, מחלקת התברואה, מהנדס התנועה ועוד. מסמך העיצוב מהווה למעשה את החוליה המקשרת בין התכנית להיתר הבניה, במסגרתו נבחנו פרטים ברמת המיקרו. מכאן, שאישורם של הגורמים המקצועיים למסמך העיצוב מלמד על עמדתם המקצועית החיובית באשר לתכנון המפורט."

117. ראשית מסמך העיצוב שאושר על ידי הוועדה המקומית (לא היה חולק על כך), כולל התייחסות לכלל הנושאים הנדרשים ואף יותר מכך ורמת הפירוט הנכללת בו גבוהה מאד. המסמך ערוך בקני"מ של 1:250 ופריסת קירות אף בקני"מ 1:100 ופרטי בניין מפורטים אף יותר בקני"מ של 1:20. יצויין כי חלק מהפירוט במסמך זה הוא אף מעבר למה שניבט לעינינו בבקשות למתן היתר הנדונות בפנינו.

118. הנספח כולל 34 חלקים, כך :

תוכן עניינים:	
17. תוכנית גג טכני	שער
18. תוכנית גג עליון	תוכן עניינים
19. גליון פרטים בגג	תשריט תב"ע
20. תוכנית קומת מרתף חניה	עקרונות התכנון - תוכנית סביבה
21. חתכים 1-2	עקרונות התכנון - ניתוח נופי סביבתי
22. חתכים 3-4	עקרונות התכנון - סכמת תנועת הולכי רגל
23. חזיתות - צפונית דרומית	עקרונות התכנון - סכמת נטיעות
24. חזיתות - מזרחית מערבית	עקרונות התכנון - סכמת תכסית צל
25. חזיתות ואקלים	תוכנית זיקת הנאה
26. גליון פרטי חזית	תוכנית העמדה
27. גליון פרטי שילוט	תוכנית העמדה - סגירת חורף
28. פרטי פיתוח	תוכנית פיתוח
29. סכמת ניהול מי נגר	תוכנית פיתוח - פרישת גדרות
30. נתיב פינוי גז	תוכנית קומת קרקע
31. תיעוד אתר	תוכנית קומות משרדים 1-2
32-34. הדמיות	תוכנית קומת משרדים 3

119. כאמור ברישא, מסמך העיצוב האדריכלי על מלוא חלקיו נחתם ואושר על ידי הוועדה המקומית. הווי אומר הוועדה המקומית אישרה את האמור בו. גם אדריכלית העיר חתומה על מסמך זה.

120. מאחר והתנאים שאושרו על ידי הוועדה המקומית במסגרת מסמך העיצוב האדריכלי חופפים לעניינים אותם נתבקשה העוררת להשלים במסגרת התנאים להעלאת הבקשה לדיון, אנו רואים במסמך אדריכלי זה כמילוי התנאים (חלקם) אשר לטענת הוועדה המקומית עיכבו את העלאת הבקשה לדיון.

121. בהתאם לאמור נדון בבקשה לגופה.

אישור הבקשה – עמידה בתנאי הבקרה המרחבית.

122. נזכיר עסקינן בבקשה תואמת תכנית.

123. כאמור, על מנת לאשר את הבקשה על העוררת להוכיח כי עמדה בכל התנאים הקבועים בפרק "קליטת הבקשה" בתקנות הרישוי ובפרק "הבקרה המרחבית".

124. בהתאם למסמך העדכני מיום 25.12.25, שהוצג בפנינו במסגרת התשובה לערר הוצגו כלל התנאים האמורים תחת הכותרת "תנאים לקליטת בקשה להיתר", כך:

תנאים לקליטת בקשה להיתר	תאריך השלמה	סטטוס
- הגשת עותק צבוע וחתום בחתימות מקוריות של כל בעלי הזכות במקרקעין או לחילופין המצאת העתק הבקשה עבור משלוח הודעה לכל שותף שלא חתם	03/06/2024	הושלם
- הוכחת בעלות במקרקעין: נסח טאבו מעודכן ומרוכז במידה וקיימת יותר מיחידת דיור אחת	03/06/2024	הושלם
- אישור רוי"ח או עו"ד לגבי בעלי זכות חתימה/ תדפיס רשם החברות	03/06/2024	הושלם
- משלוח הודעות לשכנים שותפים במקרקעין-אין שותפים	14/08/2024	הושלם
- צילום תעודת זהות של המבקשים (תעודת התאגדות במקרה של תאגיד)	14/08/2024	הושלם
- תשלום פקדון בשיעור של 20% מגובה אגרת הבניה המשווערת	03/06/2024	הושלם
- תיק מידע מאושר הכולל מפה טופוגרפית מאושרת ותמונות	14/08/2024	הושלם
- מפת מדידה עדכנית מקורית תקפה לשנה וחתומה אלקטרונית ע"י מודד מוסמך	14/08/2024	הושלם
- הגשת רישיון בתוקף של עורך הבקשה ומתכנן שלד הבניין	14/08/2024	הושלם
- הזנת כל המסמכים והתצהירים לרבות תכנית הגשה צבועה בקובץ dwf למערכת רישוי זמין	14/08/2024	הושלם
- אישור אדריכלית העיר לחזיתות המבנה כולל חומרי גמר ולחזית המסחרית לרבות מצללה ושילוט		לא הושלם

תנאים לקליטת בקשה להיתר	תאריך השלמה	סטטוס
- אישור מח' הנדסה		לא הושלם
- אישור מח' שפ"ע		לא הושלם
- אישור מח' גינון לתכניות גינון והשקיה.		לא הושלם
- אישור יועץ פיתוח מטעם הוועדה לנספח פיתוח הכולל: פתרונות ניקוז, סימון שבילים, גבהי פיתוח קיימים ומתוכננים, תכנית נטיעות, פרישת גדרות ופרטי פיתוח	25/12/2025	הושלם
- אישור יועץ לניקוז וחלחול מטעם הוועדה לתכנית לניהול מי נגר	22/05/2025	הושלם
- אישור יועץ תנועה מטעם הוועדה לנספח תנועה וחניה הכולל: טבלת חניות, מחסום בין הציבורי לפרטי בלבד	25/12/2025	הושלם
- נספח התנועה בפרט לנושא הורדה והעלאת נוסעים יובא לאישור הוועדה המקומית-לעת דיון בבקשה		לא הושלם
- הצגת פתרון למיזוג אויר לרבות אישור יועץ מיזוג לאקוסטיקה של פתרון מסתור למזגנים		לא הושלם
- הגשת דו"ח אקוסטי בהתאם להוראות התכנית ויישום המלצות דו"ח	25/12/2025	הושלם
- אישור לצובר גז לרבות נספחים, מיקום הצובר יאוושר ע"י יועץ הפיתוח לוועדה		לא הושלם
- אישור יועצת הוועדה לדוח יועץ בנייה ירוקה לעניין עמידה בתקן		לא הושלם
- אישור חברת חשמל		לא הושלם
- אישור מחלקת תברואה	19/11/2024	הושלם
- אישור הוועדה המקומית לתצ"ר	24/12/2025	הושלם

125. במסגרת הדיון שנערך בפנינו סקרנו עם הצדדים את כלל החוסרים הנטענים.

126. במסגרת זו הסכימה הוועדה המקומית כי:

- הצגת פתרון למיזוג אויר – הושלם.
- כך גם הוצג אישור גינון ואף הוא הושלם.

127. במסגרת הדיון שנערך בפנינו נעתרה הוועדה המקומית להסכים כי חלק מהתנאים לא מולאו, אך אינם מעכבים את העלאת הבקשה לדיון בפניה.

128. ואולם, לאחר שבחנו את התנאים שטרם הושלמו, מצאנו כי יש לראות בהם ככאלה שמולאו, וזאת נוכח מסמך העיצוב האדריכלי שהוצג בפנינו במסגרתו אישרה הוועדה המקומית את כל העניינים האמורים וכן לאחר שבחנו אישורים נוספים שהציגה העוררת. כפי שנבהיר להלן.

בחינת הבקשה בהתאם למסמך העיצוב האדריכלי והאישורים שהוצגו בפנינו

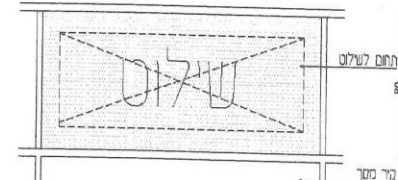
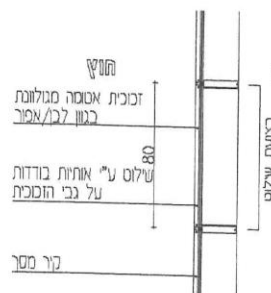
חזיתות ואקלים. לא מצאנו מקום להציג את כלל השרטוטים. אך למען תומחש רמת הפירוט, מצאנו מקום להדגים זאת, כך:



129. ניתן להיווכח כי במסגרת הנספח האמור מוצגת החזית בפירוט רב בקנה מידה מייטבי ותוך הצגת החומרים. כאמור, אדריכלית העיר המוסמכת לאשר את חזות הבניינים חתומה על מסמך העיצוב.

130. כך גם קיים פירוט ביחס ליתר הפרטים, להמחשה:

	שם הפרט: גיליון פרטי שילוט
סעיפים להטמעה בחזרה מול שוכרים	
בנושא - סטנדרט 1. רצוי לקבוע מפרט אחד ללוחות השילוט. 2. רצוי לקבוע מפרט אחד לשלטי דגל בגודל 60*40 ס"מ (או בקוטר 50 ס"מ) ולאופן עיגולם לקר.	
בנושא - רישוי 1. שילוט יוצב אך ורק בהתאם להנחיות השילוט העירוניות, המפורסמות באתר העירייה. 2. אין להציב כל שילוט ללא רישיון שילוט (לרבות מדבקות), האחריות להסדרת הרישיון חלה על השוכר עצמו, מול העירייה. 3. אין להציב כל שילוט אלקטרוני בחזיתות חוץ. 4. אין להציב שילוט על מתקנים עצמאיים או על חלקי מבנה משותפים, אלא על חזית העסק עצמו בלבד. 5. כל תאורת השילוט תהיה פנימית וסטטית. אין להציב כל גופי תאורה על קירות הבניין.	
עמוד בחוברת:	
אדריכל: א. פריאנוב א. רודור	

	מסל
פרט שילוט - מס' 3.1 של הועדה המקומית	
רצועת שילוט שוכרים  פרט שילוט - חזית קנ"מ - 1:20	
 פרט שילוט - חתר קנ"מ - 1:20	
פרטי רצועת שילוט שוכרים קנ"מ - 1:20	
הרחבת התחצית	בדיו 1:20

131. לפיכך אנו קובעים כי **אישור לחזיתות המבנה כולל חומרי גמר ולחזית המסחרית לרבות מצללה ושילוט - הושלם**. ככל ויידרשו שינויים מינוריים בעניין זה תוכל רשות הרישוי לקבוע שינוי זה כתנאי למתן היתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

132. **אישור שפ"ע:** מצאנו כי על התכנית הכלולה בנספח קיימות חתימות בעניין זה:

133. ועל כן אנו רואים בחתימות אלו לצד אישור נספח העיצוב המפורט **כהשלמת אישור מחלקת שפ"ע**. ככל ויידרשו שינויים בעניין זה תוכל רשות הרישוי לקבוע שינוי זה כתנאי למתן היתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית. באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

135. בהקשר נספח התנועה אנו קובעים: נספח העיצוב עסק בעניין זה. **כך גם הוצגה בפנינו התכנית המלאה ועל כן אנו קובעים את השלמת התנאי.** ככל ונדרש שינוי נוסף הנוגע להורדה והעלאת נוסעים, ניתן יהיה לתקן את התכנית בעניין זה והטמעת השינוי בתכנית תהווה תנאי לקבלת ההיתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

יו"ר הוועדה:

137. גם ביחס לעניין זה אנו קובעים כי ניתן לאשר את הבקשה בכפוף לפעולות בהתאם לדו"ח הבדיקה מיום 10.2.25. ככל ונדרש שינוי נוסף הנוגע לזיגוג, ניתן יהיה לתקן את התכנית בעניין זה והטמעת השינוי בתכנית תהווה תנאי לקבלת ההיתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

138. אישור חברת חשמל: במהלך הדיון הציגה העוררת את האישור הבא :

מחלקת תכנון וסיוע טכני - נפת דן צוות הנדסה אזרחית	
1. תכנון תחנת שניאים/מיתוג תבועה לפי דרישת חח"י 2. לצורך היתר בניה בלבד 3. אין להשתמש בתכנית אלה לביצוע	
אישור: צוות הנדסה אזרחית חח"י תכנון וסיוע טכני - נפת דן	דיון יצחקי תאריך: 26.11.2025
תוקף האישור ל- 3 שנים בלבד מיום חתימתו יש לתאם תכנית לביצוע בעת קבלת היתר הבניה	
תכנון חדר/י השנאה/מיתוג הכלול בתכנית הנוכחית תואם להיתר הקמה והפעלה לסוג מס' 138 מתאריך 07/04/2025 של המשרד להגנת הסביבה	
שם התחנה: "פול ימורה המכבי 8 ק"א" מס' תיק אישור: 301624601	

139. על פניו, נראה כי מדובר באישור חברת חשמל שהונפק לצורך היתר בניה ועל כן יש לראות בתנאי זה כתנאי שהושלם. במהלך הדיון טענה הוועדה המקומית כי לא קיבלה אישור זה לידה. וכן כי אין מדובר באישור מספק. לא מצאנו טעם בדברים אלו. ואולם, גם בעניין זה, אנו קובעים כי די באישור זה כדי להביא לאישור הבקשה. ככל ונדרש אישור נוסף או אחר תדרש רשות הרישוי להציג את המקור לכך ולהבהיר לעוררת מה טיב האישור "האחר" המדויק, ואזי קבלתו של האישור האחר תהווה תנאי לקבלת ההיתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

140. אישור בעניין גז. בעניין זה במסגרת תכנית העיצוב נקבעה: "תכנית גישה לחדר גז". אין די בכך כדי להוות אישור. לצד האמור יובהר כי במהלך הדיון בפנינו טענה העוררת כי אין צורך באישור נוסף שכן אין עסקינן בצובר גז אלא בחדר גז. בנסיבות שלפנינו לא מצאנו מקום לעכב את אישור הבקשה, ואנו קובעים כי אישור גז יהווה תנאי להיתר. יובהר כי כל מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה, בין היתר לעצם הצורך באישור גז ביחס לחדר גז, תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

141. אישור מחלקת הנדסה – לא הובהר מהו טיבו של אישור זה, מה נדרש במסגרתו, ומכוח איזו הוראה בדיון הוא נדרש, ובפרט לא הוצג כל מקור בתקנות התכנון והבניה (רישוי בניה) המחייב קבלתו כתנאי לקליטת בקשה או לדיון בה. לא הובהר גם מדוע אין להסתפק באישור שניתן למסמך העיצוב המפורט, אשר אושר ונחתם כדיון.

142. ככל שמדובר בביקורת פנימית או בבדיקה מקצועית של גורמי הרשות – אין בכך כדי להצדיק הפיכת דרישה פנימית לחסם דיון. בהקשר זה נפסק כבר כי לא ניתן לסרב לקלוט או לקדם בקשה להיתר בהיעדר מסמך שאינו נדרש כתנאי בדיון. ראו למשל: ערר (מרכז) 1052-06-19 תדיראן סוללות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שורקות (נבו).

143. בעניין זה מצאנו להידרש גם לדברים המפורשים שנאמרו במהלך הדיון בפנינו, מהם עלה בבירור כי הוועדה המקומית אינה פועלת לאישור הבקשה להיתר על בסיס התכנון התקף, אלא

מבקשת לקדם שינוי תכנוני. כך הצהירה הוועדה המקומית, בין היתר: "אנו רוצים לשנות את התכנון"; "יש מסקנה שהדברים לא נשקלו וצריך לשנות. זה נכון שתב"ע היא חיקוק, גם ניתן לשנותה בתב"ע אחרת. בסמכות הוועדה המקומית לשנות. בסמכותנו להגיש תב"ע ולאשר"; וכן: "זכותה של הוועדה לשנות את התוכנית".

144. אמירות אלו, לצד אמירות נוספות ברוח דומה, מלמדות כי פניה של הוועדה המקומית אינן לאישור בקשה תואמת תכנית, אלא לקידום תכנית חלופית, שמשמעותה המעשית היא עיכוב הבקשה לתקופה ממושכת ובלתי ידועה. ועל כן גם ביחס לאישור זה אנו קובעים כי אין בתנאי זה לעכב את אישור הבקשה. ככל ונדרש אישור נוסף או אחר בעניין הנדסה ורשות הרישוי תציג את המקור לכך ותבהיר לעוררת מה טיב האישור ההנדסי "הנוסף" המדויק, הרי שקבלתו תהווה תנאי לקבלת ההיתר. יובהר כי מחלוקת בין העוררת לבין רשות הרישוי המקומית, ככל שתתגלע, בעניין זה תביא להעברת הסמכות לרשות הרישוי הארצית, באופן המפורט בסיפא ההחלטה.

145. על רקע דברים מפורשים אלו, יובהר כי ועדה זו מודעת לכך שהוועדה המקומית מסרבת, הלכה למעשה, לקדם את הבקשה להיתר, וכן מודעת לקשיים המעשיים והמשפטיים הכרוכים בהשבת הבקשה לדיון וקביעת תנאים בפני רשות רישוי אשר הצהירה בפה מלא כי אין בכוונתה לאשרה. קביעה זו לא הייתה נקבעת אלמלא הדברים נאמרו בגלוי על ידי נציגי הוועדה המקומית עצמם, עת הובהר כי הבקשה עוכבה במכוון במשך תקופה של כשנה וחצי. בנסיבות אלו, קיים פער ממשי בין חובתה של רשות הרישוי לפעול ליישום תכנון תקף לבין עמדתה המוצהרת לפעול לשינויו, פער אשר משליך במישרין על יכולתה לדון בבקשה בלב פתוח ובנפש חפצה.

העברת הדיון לרשות הרישוי הארצית

146. למקרים מסוג זה העמיד המחוקק מענה סטטוטורי מפורש. במסגרת תיקון 160 לחוק התכנון והבניה (שנת 2025), עוגנה בסעיף 152(א)(3) לחוק האפשרות לפנות ל"רשות רישוי ארצית", מקום שבו רשות רישוי מקומית אינה מוציאה היתר בניה במועדים הקבועים בדין או אינה מקדמת בקשה להיתר חרף קיומו של תכנון תקף. תכליתו של מנגנון זה היא למנוע סיכול ניצול זכויות תכנוניות עקב סחבת או הימנעות מהכרעה, ולהעמיד בידי מבקש ההיתר מסלול חלופי, עצמאי ויעיל למימוש זכויותיו, בהתאם לקבוע בחוק. כך:

הוגש ערר על החלטת רשות רישוי מקומית לסרב לתת היתר, וקבלה ועדת הערר את הערר, תיתן רשות הרישוי המקומית את ההיתר במועד שנקבע לכך לפי חוק זה; לא נתנה רשות הרישוי המקומית את ההיתר במועד האמור, רשאי מבקש ההיתר לפנות לרשות הרישוי הארצית כהגדרתה בסעיף 158ס לשם הוצאת ההיתר ויהיו נתונות לרשות הרישוי הארצית כל הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המקומית לפי פרק זה, ובכלל זה הסמכות לשלוח למבקש ההיתר את פירוט החיובים כמשמעותם בסעיף 145(ד)(1) ולגבותם; גבתה רשות הרישוי הארצית את החיובים כאמור תעבירם במלואם למי שנקבע לפי כל דין; ואולם לעניין האגרה למתן ההיתר, תעביר רשות הרישוי הארצית לרשות הרישוי המקומית 40% משיעור האגרה שנקבע לפי סעיף 265(17) בלבד.

147. משקבענו, לאחר בחינה מקיפה של מכלול הטענות והראיות שלפנינו, כי הוועדה המקומית נמנעה מלדון בבקשה להיתר בניגוד לדין, הרי שבהתאם להוראות סעיף 157 לחוק התכנון והבניה, יש לראות בבקשה כבקשה שסורבה בדין.

148. על יסוד מכלול הנימוקים שפורטו בהחלטה זו, ולאור המסקנות המשפטיות אליהן הגענו, אנו קובעים כי הערר מתקבל, במובן זה שהבקשה להיתר מאושרת, וזאת בכפוף למילוי כלל התנאים שפורטו לעיל בהחלטה זו.

149. הצדדים ייפעלו להשלמת תנאי הבקשה המאושרת, כמפורט לעיל, וכן להשלמת כלל הליכי הרישוי הנדרשים לפי החוק והתקנות, וזאת לכל המאוחר עד חלוף 45 מיום שתומצא החלטה זו לצדדים בדוא"ל על ידי מזכירות ועדת הערר. ככל שיתגלו מחלוקות בין הצדדים אשר לא יבואו לידי פתרון בתום תקופה זו, תהא העוררת רשאית לפנות לרשות הרישוי הארצית, כהגדרתה בסעיף 158 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, לשם הוצאת ההיתר, ובמקרה זה יהיו נתונות לרשות הרישוי הארצית כל הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המקומית ולמהנדס הוועדה המקומית בכל הנוגע לבקשה להיתר, ובכלל האמור סוגיית החיובים, והכול בהתאם להוראות סעיף 152(א)(3) לחוק.

150. ככל שבחלוף תקופת 45 הימים כאמור החליטה רשות הרישוי כי הבקשה עמדה בכל התנאים הנדרשים, יינתן ההיתר בתוך 15 יום ובהתאם למועדים הקבועים בסעיף 145(ד)¹ לחוק התכנון והבניה ביחס לתשלום "האגרות וההיטלים והתשלומים האחרים". ככל שלא יינתן היתר בניה במועד זה, או ככל שלא יומצאו לעוררת דרישות התשלום במועד הקבוע בסעיף 145(ד) - תהא העוררת רשאית לפנות לרשות הרישוי הארצית, כהגדרתה בסעיף 158 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, לשם הוצאת ההיתר, ובמקרה זה יהיו נתונות לרשות הרישוי הארצית כל הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המקומית ולמהנדס הוועדה המקומית בכל הנוגע לבקשה להיתר, ובכלל האמור סוגיית החיובים, והכול בהתאם להוראות סעיף 152(א)(3) לחוק.

151. למען הסר ספק, יובהר כי סמכותה של רשות הרישוי הארצית כאמור חלה במלואה גם מקום שבו אי עמידתה של רשות הרישוי המקומית או של מהנדס הוועדה המקומית במועדים הקבועים בדין נבעה, לשיטתם, מטעמים ענייניים, תכנוניים או אחרים. בנסיבות שלפנינו ונוכח העיכוב הרב שנגרם בשל התנהלות הוועדה המקומית - אין נפקות, לצורך תחולת הסמכות הסטטוטורית האמורה, לשאלת סבירותם או הצדקתם של הטעמים לאי העמידה במועדים, ודי בכך שההיתר לא הונפק במועדים האמורים.

¹ (1) החליטה רשות רישוי מקומית כי הבקשה להיתר עומדת בתנאים האמורים בסעיף קטן (ב1), וניתן אישור מאת מכון בקרה כאמור בסעיף קטן (ב3), אם הוא נדרש, תינתן רשות הרישוי את ההיתר בתוך 15 ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין, ובלבד שהתמלאו לגבי הבקשה להיתר כל הדרישות לפי חוק זה, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק בשל הנכס נושא ההיתר (בסעיף קטן זה - החיובים), או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום החיובים, בכפוף להוראות כל דין; רשות הרישוי המקומית תשלח למבקש ההיתר את פירוט החיובים לא יאוחר מעשרה ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין;

(2) לא שלחה רשות הרישוי המקומית למבקש ההיתר את פירוט החיובים, כולם או חלקם, עד למועד האמור בפסקה (1), תינתן רשות הרישוי את ההיתר אף שלא שולמו החיובים; ניתן היתר בלי ששולמו החיובים, כולם או חלקם, אין בכך כדי לגרוע מחבותו של החייב בתשלום החיובים; תשלום כאמור ייגבה על ידי הרשות המקומית או הוועדה המקומית, לפי העניין, לפי כל חוק.

152. מצאנו לנכון להדגיש תוצאה זו במפורש, על מנת להבהיר כי אי עמידה של רשות הרישוי המקומית או של מהנדס הוועדה המקומית במועדים הנקובים לעיל, מכל סיבה שהיא, תביא, לפקיעת סמכויות הוועדה המקומית ורשות הרישוי בכל הנוגע למתן היתר הבניה המבוקש, ולהעברתה של הסמכות לרשות הרישוי הארצית, ככל שמבקש ההיתר יבחר לממש זכות זו ולפנות אליה.

153. נוכח פרק הזמן הממושך שבו עוכבה הבקשה על ידי הוועדה המקומית, ובשים לב לצורך ביעילות דיונית ובהבטחת מימוש זכויות תכנוניות מוקנות, ראינו לנכון לציין כי פרטי ההתקשרות והפנייה לרשות הרישוי הארצית מפורסמים באתר מינהל התכנון, וניתן לאתרם באמצעות אתר האינטרנט הרשמי של מינהל התכנון:

www.gov.il/he/pages/contact-national-licensing-authority

154. יובהר, כי ככל ותמשיך הוועדה המקומית ותקדם תנאים לפי 78 לחוק, ומבלי שנדרש לדון בתנאים אלו לגופם (שכן הם כאמור אינם בפנינו), ברי כי היא לא תוכל להתעלם מכך כי הבקשה אושרה בהתאם לתנאים המפורטים לעיל וחזקה כי תנהג בהתאם לדין ולפסיקה שאיזכרנו לעיל ביחס לקביעת תנאים אלו, ככל ואכן תמשיך בקידומם. נציין כי נכון למועד החתימה על החלטה זו, בדקנו ומצאנו כי טרם פורסמו תנאים לפי סעיף 78 ביחס למקרקעין מושא הערר בילקוט הפרסומים.

במבט צופה פני עתיד

155. הלכה מושרשת היא כי רשויות מינהליות מוסמכות, ואף נדרשות לעיתים, לעשות שימוש בסמכויותיהן לצורך הגבלת מימוש זכות הקניין, מקום שבו הדבר מתחייב משיקולים תכנוניים לגיטימיים. נקודת המוצא בכל בחינה שיפוטית היא חזקת התקינות המינהלית, ולפיה פעולת הרשות נעשית כדין, בסמכות, ומתוך שיקולים ענייניים.

156. עם זאת, חזקה זו אינה חזקה חלוטה, והיא עשויה להיסתר מקום שבו מתברר כי הרשות חרגה מחובותיה, ובכלל זאת, חובתה לפעול בסבירות, בהגינות, בשוויון, ובנאמנות לתכנון התקף.

157. אין אנו קובעים מסמרות באשר למניעה הסובייקטיביים של הוועדה המקומית במקרה דנן.

158. ואולם, מן התשתית העובדתית שהובאה בפנינו עולה תמונה ברורה ולפיה הבקשה להיתר בניה תואמת תכנית עוכבה על ידי הוועדה המקומית למשך פרק זמן ממושך במיוחד, מבלי שניתנה בה הכרעה לגופה, ומטעמים אשר אינם מוצאים עיגון בדיון החל.

159. פְּתוּךְ עֲמָנו אֲנִי חִיִּים, וערים אנו אף למציאות המעשית המורכבת של יזמים ובעלי זכויות, אשר לעיתים נמנעים מנקיטת הליכים משפטיים, בין היתר בשל יחסים מתמשכים ומכורח היותם "לקוחות חוזרים" של אותה רשות. שיקול זה אינו מכריע, אך יש בו כדי להאיר את הפער המובנה בכוחות שבין הפרט לרשות.

160. בנסיבות אלו, ובהינתן היקף העיכוב ומשכו, מצאנו כי התנהלות הוועדה המקומית חורגת מן האופן הראוי שבו אמורה רשות רישוי להפעיל את סמכויותיה כלפי בקשה להיתר התואמת תכנון תקף. מבלי לקבוע ממצאים, לא ניתן להתעלם מקיומם של אינדיקציות להיעדר הגינות מינהלית, ואי עמידה בעקרונות נוספים במשפט הציבורי.

161. יובהר כי מסקנתנו אינה נשענת על קביעות ערכיות או משמעותיות באשר להתנהלות הרשות, אלא על יישום הדין והעקרונות המינהליים החלים במסגרת הליכי רישוי. די באמור במסגרת הניתוח המשפטי כדי להוביל לתוצאה אליה הגענו, וההתייחסות האמורה משתלבת אך בהפעלת שיקול הדעת השיפוטי.

162. במהלך הדיון טענה הוועדה המקומית כי אין לראות בהתנהלותה משום פגם מינהלי, וכי רצונה לקדם שינוי תכנוני אינו אלא מילוי חובתה כמוסד תכנון. דברים אלו נאמרו אף בלשון מפורשת, ולפיהם הוועדה מבקשת לשנות את התכנון התקף נוכח התנגדויות סביבתיות ותכנוניות שעלו.

163. ואולם, בהקשר זה יש להדגיש מושכלות יסוד: עצם קיומה של כוונה לשנות תכנון, לגיטימית ככל שתהיה, אינה מקנה לרשות סמכות לעכב או למנוע הוצאת היתר בניה התואם תכנית תקפה, כל עוד לא הופעלו הכלים הסטטוטוריים לכך כדין. רשות תכנונית אינה רשאית לשלול מן הפרט את מימוש זכויותיו התכנוניות המוקנות לו, אלא בדרך הקבועה בחוק, ותוך עמידה בעקרונות המשפט המנהלי.

סוף דבר

164. הערר מתקבל במובן זה שהבקשה להיתר מאושרת בתנאים המפורטים לעיל.

165. העוררת ביקשה כי נשית על הוועדה המקומית הוצאות ריאליות. בנסיבות העניין, מצאנו להשית על הוועדה המקומית הוצאות על סך 30,000 ₪. הסכום האמור ישולם בתוך 30 יום ולאחר מכן, ככל ולא ישולם, ייתוספו הפרשי ריבית והצמדה כדין.

ההחלטה ניתנה ביום שלישי ב' בשבט תשפ"ו, 20/01/2026

הלל גלקופ, עו"ד

יו"ר ועדת ערר

מחוז תל אביב

שחר דדון, עו"ד

מזכירת ועדת ערר

מחוז תל אביב