



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

לפני כבוד השופטת לימור ביבי

עותרת ירום אור נכסים בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד סאלם חאמד ועו"ד דן אור

נגד

משיבות 1. ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב
ע"י ב"כ עו"ד איריס גילברד ורעות וייסנברג
2. ועדה מקומית לתכנון ובנייה תל אביב
ע"י ב"כ עו"ד הילה קמפוס מזרחי, וצליל גולדרט
3. צילה אברבוך
ע"י ב"כ עו"ד ישי דב גלילי

פסק דין

- 1
- 2
- 3 לפני עתירה אשר הוגשה על ידי ירום אור נכסים בע"מ (להלן: "העותרת") כנגד החלטת ועדת הערר
- 4 המחוזית מחוז תל אביב (להלן: "ועדת הערר" או "המשיבה 1"), מיום 26.10.2025 בערר מספר
- 5 תא 0525/1098 (אשר צורפה כנספח 1 לעתירה). בהחלטתה, דחתה ועדת הערר ערר שהגישה
- 6 העותרת נגד החלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב (להלן: "המשיבה 2" או "הוועדה
- 7 המקומית") לדחות בקשה להיתר לשימוש חורג למגורים בנכס בבעלות העותרת ברחוב בן יהודה
- 8 100 בתל אביב, שסומן בהיתר הבניה המקורי משנות ה-50 כ"מרתף" ואשר בשנת 1957 ניתן לו
- 9 היתר לשימוש למשרדים. בתמצית, קיבלה ועדת הערר את עמדת העותרת לפיה הנכס נבנה כדין
- 10 וניתן לו היתר לשימוש כמשרדים, אך קבעה כי תכניות המרתפים, אשר חלות על הנכס נשוא הדיון,
- 11 אינן מתירות שימוש למגורים ומשכך, אין להתיר שימוש זה, המהווה "סטייה ניכרת מתכנית".
- 12 במסגרת העתירה, מבקשת העותרת להצהיר כי הנכס אינו "מרתף" כהגדרתו בתכניות המרתפים
- 13 ומשכך, כי הוראות תכניות המרתפים אינן חלות עליו. לאור זאת, מבקשת העותרת כי יקבע
- 14 שמוטלת על הוועדה המקומית חובה משפטית להתיר את השימוש המבוקש בנכס למגורים,
- 15 בהתבסס על קביעת ועדת הערר שהנכס נבנה כדין לשימוש משרדים. כמו כן, העותרת מבקשת
- 16 להחזיר את הדיון לוועדת הערר או לוועדה המקומית לקביעת תנאים טכניים למתן היתר בניה
- 17 למגורים. לחלופין, מבקשת העותרת להנחות את המשיבות, כי גם אם הנכס הוא "מרתף", קיימת



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 חובה לאשר שימוש למגורים, הואיל ולגישתה תכניות המרתפים אינן פוגעות במצב התכנוני שהיה
2 קיים ערב כניסתן לתוקף.

3 **מבוא:**

4 1. העותרת - ירום אור נכסים בע"מ היא כאמור, בעלת הנכס במחלוקת, הממוקם במבנה
5 הכולל שלוש קומות, קומת קרקע, קומת ביניים וקומת מרתף מפוצלת ברחוב בן יהודה
6 100 בתל אביב (להלן: "**הבניין**"). הנכס עצמו מצוי בחלק העורפי (המזרחי) של המבנה (לעיל
7 ולהלן: "**הנכס**").

8
9 2. הבניין הוקם מכוח היתר בנייה מס' 268 שניתן ביום 13.10.1955. היתר זה (אשר חלקו
10 המילולי מצוי בתשובת המשיבה 2 לעתירה כנספח 4), תיאר כדלקמן את הבניין: "לבנין
11 בית בן 4 קומות, קומת ביניים ומרתף המכיל: במרתף- 5 מחסנים, מקלט ותא מעלית.
12 ובקומה א' – 4 חנויות 2 מחסנים 6 משרדים ח"ש ותא- מעלית. ובקומת ביניים- יציעים
13 לחנויות, 2 דירות בנות 2.5 חדרים וח"ש 1 – 2 דירות בנות חדר וח"ש ותא מעלית.
14 ובקומות ב' ג' 2 דירות בנות 3 חדרים וח"ש ו- 2 דירות בנות 2.5 חדרים וח"ש ותא
15 מעלית בכל קומה. ובקומה ד' – 2 דירות בנות 3 חדרים וח"ש ודירה בת 2 חדרים וח"ש
16 וחדר כביסה."

17
18 3. וועדת הערר קבעה, כנקודת המוצא לדיון (ואולם, לא כממצא עובדתי סופי), כי בשנת 1957,
19 ניתן היתר לשינויים במרתף לשם הוספת אולם ומשרדים (סעיף 40 להחלטה). במאמר
20 מוסגר אציין כי בדיון האחרון בעתירה, אשר התקיים ביום 13/7/26, אישרה גם המשיבה
21 2 כי בתיק הבניין נמצאה בקשה להיתר לשינויים כאמור (תכנית מספר 1380), אשר אושר
22 בוועדה (ראו עמוד 4 לפרוטוקול הדיון מיום 13/7/26 שורות 29-30) ואולם, לטענתה, לא
23 קיים היתר בנייה בפועל עבור שימוש זה.

24
25 4. התשתית התכנונית הרלוונטית:

26 לשם הבנה להמשך, אציין כי התשתית התכנונית הרלוונטית בענייננו, תחילתה בתכנית
27 תא/58, שפורסמה ביום 4.1.1940 (להלן: "**תכנית גדס**" או "**תכנית 58**") אשר ייעדה את
28 האזור למסחרי (אזור I) והתירה שימושים לדירות ועסקים. אציין כי תכנית גדס לא קבעה
29 צפיפות באזורים מסחריים. בתכנית זו, אשר אין חולק כי היא עמדה בתוקפה בעת מתן
30 היתר הבנייה לבניין, הוגדרה קומת המרתף בסעיף 39 כ: "כל קומה של הבניין הנמצאת
31 מתחת לקומת הקרקע". קומת הקרקע הוגדרה בסעיף 38 לתכנית כ: "אותה קומה של
32 בנין שאפשר להיכנס אליה מבחוץ, בגובה פני הקרקע או קרוב לו; וכשיש שתי קומות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 כאלו, הרי התחטונה שבהן, בתנאי ששום קומה אשר השטח העליון של רצפתה נמצא
- 2 נמוך יותר מ-1.20 מטר מתחת לפני הקרקע לא תחשב לקומת קרקע".
- 3
- 4 אין חולק כי הנכס נשוא דיון, תאם את הגדרת מרתף בעת שניתן היתר הבנייה, הואיל והוא
- 5 מוקם מתחת לקומת הקרקע של הבניין.
- 6
- 7 עוד יפורט, כי ביום 28/11/1985, פורסמה למתן תוקף תכנית מרתפים ע' ואילו ביום
- 8 31/12/2010, פורסמה למתן תוקף תכנית תא/ע' 1 שהחליפה את תכנית ע' (התכניות להלן:
- 9 "תכנית ע'" או "תכנית ע'1" ושתייהן יחדיו: "תכניות המרתפים"). בתכנית ע' מוגדר
- 10 מרתף:
- 11 "חלק מבנין שחללו בין רצפתו ותחתית תקרתו נמצא כולו או רובו מתחת למפלס פני
- 12 הקרקע או פני הרחוב המקיפים אותו בכל מקרה תחתית תקרתו אינה בולטת למעלה
- 13 מ-0.5 מהמפלסים של פני הקרקע או פני הרחוב הגובלים אותו"
- 14
- 15 ואילו בתכנית ע'1 מוגדר מרתף:
- 16 "חלק מבנין שהחלל בין רצפתו לתחתית תקרתו נמצא מתחת למפלס הכניסה הקובעת
- 17 לבנין ושמרבית (למעלה מ-50%) שטח קירותיו החיצוניים נמצא מתחת למפלס פני
- 18 הקרקע המקיפים אותו"
- 19
- 20 אין חולק כי הנכס נשוא הדיון אינו עונה אחר הגדרת מרתף בתכניות המרתפים (ראו סעיף
- 21 29 להחלטת ועדת הערר). זאת הואיל וכל שטח קירותיו החיצוניים של הנכס נמצא מעל
- 22 מפלס פני הקרקע המקיפים אותו, הנכס גלוי במרביתו ואינו טמון באדמה ורצפת הנכס
- 23 נמצאת במפלס הקרקע של החצר האחורית.
- 24
- 25 לשם שלמות היריעה אציין כי על המקרקעין נשוא הדיון חלה גם תכנית תא/3616א (להלן:
- 26 "תכנית רובע 3"), אשר פורסמה למתן תוקף ביום 9/1/2018. תכנית זו קובעת כי הוראות
- 27 תכנית גדס ממשיכות לחול, ואולם במקרה של סתירה, הוראות תכנית זו גוברות (סעיף 1.6
- 28 לתכנית). כמו כן – בכל הנוגע לשימושים אפשריים בקומת המרתף - נקבע בסעיף 4.1.1 ב'
- 29 לתכנית כי בקומות המרתף יותרו שימושים לפי הוראות תכנית ע'1. אציין כי התכנית
- 30 מוסיפה וקובעת הוראות הנוגעות למרתפים במקרה של הריסת בניין ובנייתו מחדש.
- 31
- 32 5. בשנת 2013 הוגשה על ידי הבעלים הקודם של הנכס, בקשה (מס' 2132-13) לשימוש חורג
- 33 במרתף ממשרדים לשתי יחידות דיור. בקשה זו אושרה בתחילה על ידי הוועדה המקומית



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 ביום 29/11/2014. אולם, בעקבות חוות דעת משפטית מיום 21/7/2015, שקבעה כי מדובר
- 2 בשימוש חורג מתכנית 1/ע, תוקנה ההחלטה ביום 2/9/2015, ונקבע שההיתר יוגבל לתקופה
- 3 של 10 שנים בלבד. אין חולק כי בסופו של דבר לא מומש היתר זה.
- 4
- 5 6. בסוף שנת 2023, קיבלה העותרת תיק מידע להיתר, אשר לטענתה הכיל טעות בתיאור
- 6 היתרי הבנייה שניתנו בעבר. זאת הואיל ולא נזכר בו היתר השימוש למשרדים אשר ניתן
- 7 בשנת 1957.
- 8
- 9 7. ביום 1/4/2024 הגישה העותרת את הבקשה נשוא הדיון להיתר לשימוש חורג בנכס
- 10 למגורים לצמיתות (שתי יחידות דיור). גב' צילה אברבונך (להלן: "המשיבה 3") הגישה
- 11 התנגדות לבקשה זו, בטענה שאין להיעתר לבקשה, הואיל והשימוש המבוקש מהווה סטייה
- 12 מהותית מתכנית 1/ע וכי לאור זאת לא ניתן לאשר מגורים במרתף.
- 13
- 14 8. ביום 10/4/2025 דחתה הוועדה המקומית את בקשת העותרת משני נימוקים. הראשון - כי
- 15 לא נמצא היתר בניה לשימוש עיקרי למשרדים, אלא נמצא רק היתר בניה עבור מחסנים
- 16 ואלו מהווים שטחי שירות. השני - כי תכנית 1/ע אינה מתירה שימוש למגורים בנכס אשר
- 17 בהיתר הבנייה לבנייתו הוא הוגדר כמרתף. נקבע כי לאור זאת, השימוש המבוקש למגורים
- 18 מהווה סטייה ניכרת מהוראות תכנית 1/ע.
- 19
- 20 9. העותרת הגישה ערר על החלטת הוועדה המקומית, תוך שטענה בתמצית כי שגתה הוועדה
- 21 המקומית בקביעתה ולפיה לא קיים היתר לשימוש כמגורים, אשר לטענתה ניתן לנכס. נטען
- 22 כי לאור זאת, הבקשה אינה לשימוש חורג מתכנית אלא לשימוש חורג מהיתר. עוד נטען כי
- 23 אין כל רלוונטיות לתכנית 1/ע, בשים לב לכך שמדובר בנכס אשר הוקם כדין קודם
- 24 לכניסתה לתוקף ואינו עונה אחר הגדרת מרתף בתכנית זו. נטען כי בנסיבות אלו חלות
- 25 הוראות סעיף 10(ב)1 לתכנית 1/ע הקובעות כי: "אין בתכנית זו לפגוע במרתפים
- 26 שהוקמו כדין ושנעשה בהם שימוש כדין עד תחילת תכנית זו". בנסיבות אלו טענה
- 27 העותרת כי יש להחיל על הנכס את הוראות תכנית גדס, אשר לגישתה מתירה מגורים בכל
- 28 קומות הבניין ובכלל כך גם בקומה המוגדרת כמרתף. עוד נטען כי לאור הוראות תכנית גדס
- 29 ניתן אמנם היתר שימוש במרתף למשרדים (שהוא יעוד עיקרי) ומשכך, נטען כאמור כי
- 30 הבקשה מהווה בקשה לשימוש חורג מהיתר ולא מתכנית. עוד טענה העותרת כי הנכס
- 31 מתאים למגורים מבחינה פיזית (גובה תקרה 2.80 מ', כניסות ממפלס הקרקע, מואר),
- 32 והבקשה תואמת את מדיניות הוועדה המקומית בעניין צפיפות (53 מ"ר ממוצע, 35 מ"ר
- 33 מינימום), ומשכך כי ניתן לאשר בבניין 19 יחידות דיור (אל מול 17 היחידות הקיימות
- 34 כיום).



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 לתמיכה בטענותיה, הפנתה העותרת להחלטת ועדת הערר בעניין מאנה 10 (ערר) (ועדות
- 2 ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 1120-09-22 אנא ט.ב. בע"מ נ' הוועדה המקומית
- 3 לתכנון ובנייה - תל אביב-יפו (15.6.2023) להלן: "עניין מאנה 10", שקבעה כי כאשר
- 4 שטחי בנייה עיקריים אושרו במרתף בהיתר המקורי, אין מניעה לאשר שימוש חורג
- 5 למגורים לצמיתות.
- 6 לבסוף נטען כי אין ממש בטענה ולפיה אישור הבקשה יוביל לביטול המקלט היחיד בבניין,
- 7 משלטענת העותרת קיים מקלט נוסף בצדו השני של המרתף.
- 8
- 9 המשיבות 2 ו- 3 טענו מנגד כי הנכס מהווה מרתף לפי מבחן ההיתר שנקבע בהחלטות
- 10 וועדות הערר ולפיו יש להתבסס על הגדרת הקומה בהיתר הבנייה המקורי. משכך, נטען כי
- 11 קיימת תחולה להוראות תכנית ע/1 על נכס זה. עוד נטען כי סעיף 10(ב) לתכנית אינו
- 12 רלוונטי, הואיל והוא מונע פגיעה בשימושים קיימים כדון, אך אינו מונע את תחולת
- 13 הוראות התכנית על שינויי שימוש עתידיים. נוסף על כך, נטען כי אין להידרש לתכנית רובע
- 14 3 הואיל ואף זו מחילה את הוראות תכנית ע/1 על מרתפים ואוסרת אף היא שימוש
- 15 למגורים במרתפים.
- 16 בכל הנוגע להתאמת הנכס למגורים וצפיפות יחידות דיור, העלו המשיבות חששות לגבי
- 17 תשתיות הבניין, מיגון (היעדר ממ"דים, ביטול מקלט ללא פתרון חלופי), ופוטנציאל
- 18 למטרדים ופיצולים לא חוקיים.
- 19 לתמיכה בטענותיהן, הפנו המשיבות להחלטת וועדת הערר בעניין בן עזרא 13 (ערר) (ועדות
- 20 ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 1120-08-21 רמי לוטן נ' הוועדה המקומית לתכנון
- 21 ובנייה - תל אביב-יפו (28.3.2022), להלן: "עניין בן עזרא 13", וטענו כי עניין מאנה 10
- 22 אינו רלוונטי, שכן שם אושר שימוש עיקרי במרתף בהיתר המקורי, ואילו כאן ההיתר
- 23 המקורי היה למחסנים ומקלט. נטען כי בדומה לענייננו, בעניין בן עזרא 13 נקבע כי שימוש
- 24 למגורים בקומת מרתף מהווה סטייה ניכרת מהוראות תכנית ע/1, גם במקרים בהם היה
- 25 היתר לשימוש עיקרי (משרדים) ומשכך, יש להחיל קביעותיו גם כאן.
- 26
- 27 10. ביום 25/9/2025 התקיים דיון בערר, וביום 26/10/2025 ניתנה החלטת ועדת הערר, אשר
- 28 דחתה את הערר.
- 29
- 30 החלטת ועדת הערר מיום 26/10/25;
- 31 11. נקודת המוצא של וועדת הערר לצורך הדיון בפניה, הייתה כי הנכס הוקם כדין בשנת 1955
- 32 וכי "במרתף אושר בהיתר בעבר שימוש למשרדים". לצד זאת הדגישה וועדת הערר כי לא



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 מדובר בממצא עובדתי אלא בנקודת מוצא לדיון בלבד. זאת ועוד, וועדת הערר הוסיפה
2 וקבעה כי היא אינה מקבלת את טענת העותרת ובהתאם לה ניתן לאשר במרתף כל שימוש
3 המותר על פי התכנית הראשית, לרבות מגורים. זאת משנקבע על ידי ועדת הערר כי תכנית
4 גדס אינה מפורטת לעניין מרתפים והיא לא הקצתה שטחי בנייה מפורשים למרתפים. לאור
5 זאת, נקבע כי היתרים לשימוש במרתפים – למגורים או למשרדים, ניתנו בעבר על ידי
6 הוועדה המקומית מכוח נוהג השימושים הוגבלו בהיתר.
7 עוד הוסיפה וועדת הערר וקבעה כי על הנכס נשוא הדיון חלות הוראות תכנית 1/ע, זאת
8 משמדובר בקומה שאושרה כקומת מרתף בבניין קיים. אשר לכך, קבעה וועדת הערר כי
9 תכניות המרתפים באו להסדיר את נושא השימוש במרתפים שהוקמו מכוח נוהג, ומטרתן
10 הייתה לא לפגוע במרתפים ובשימוש שנעשה בהם בפועל ושניתן להם היתר, ולא למעלה
11 מכך. בהקשר לכך, פתחה ועדת הערר וציינה כי מרבית המרתפים אשר נבנו מכוח התכניות
12 המנדטוריות אינם עונים אחר הגדרת מרתף של תכניות המרתפים. עוד מצאה וועדת הערר
13 לציין כי אמנם, הוראות סעיף 2.2 לתכנית ע' והוראות סעיף 10 לתכנית 1/ע, נועדו להדגיש
14 כי אין בתכניות אלו כדי לפגוע בשימושים שהיו מותרים במרתפים שנבנו כדין ערב כניסתן
15 לתוקף של תכניות המרתפים. יחד עם זאת, קבעה וועדת הערר כי ההגנה שנותנות הוראות
16 סעיף 10 לתכנית 1/ע אינה כזו המאפשרת התרתם של כלל השימושים שהתירה תכנית גדס
17 גם במרתפים, אלא שהיא אך הגנה על השימוש שהותר כדין והוגדר בהיתר, עד כניסתן של
18 תכניות המרתפים לתוקפן.
19 בתמיכה לקביעותיה, הפנתה וועדת הערר לקביעת בית המשפט לעניינים מנהליים בעניין
20 יורדי הסירה (עת"מ ת"א 55854-02-21 יצחק בן נוב נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז
21 תל אביב (15.8.2021), להלן: "עניין יורדי הסירה"). באותו עניין, נטענו טענות הדומות
22 לענייננו, ולפיהן המרתף אינו עונה אחר הגדרת מרתף בתכנית 1/ע ומשכך, יש להחיל לגביו
23 את הוראות תכנית גדס. בית המשפט דחה טענות אלו וקבע כי קיימת תחולה להוראות
24 תכנית 1/ע על המרתף נשוא הדיון. עוד קבע בית המשפט באותו העניין כי תכנית גדס אינה
25 מפרטת שימושים מותרים למרתף, כי אין לראות את השימושים המותרים לבניין ולאזור
26 כשימושים לקומת מרתף וכי לאור זאת, המרתף הוקם מכוח נוהג ולא מכוח תכנית ראשית.
27 ביישום למקרה דנן נקבע על ידי ועדת הערר כי מכל המסמכים שהוצגו נמצא כי המרתף
28 הנדון אכן נבנה בהיתר וכן ניתן לו בעבר היתר לשימוש למשרדים. יחד עם זאת, דחתה
29 ועדת הערר את טענת העותרת ולפיה במרתף מותר כל שימוש לפי תכנית גדס לרבות שימוש
30 למגורים. זאת משנקבע כי תכנית גדס לא העניקה שטח למרתפים, אלא שהשטח ניתן לפי
31 נוהג השימושים שהותרו בו הם אלו שאושרו בהיתר בלבד ולא כלל השימושים לפי התכנית
32 גדס כמפורט בעניין יורדי הסירה. נקבע כי בענייננו שימוש למגורים לא נעשה במרתף לפי



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 היתר כדין בשום שלב טרם אישור תכניות המרתפים ועל כן נקבע כי תכניות אלו, החלות
2 היום והחלות על המרתף, אינן מתירות שימוש למגורים במרתף דגן.
3
4 לאור כל האמור, לא מצאה וועדת הערר להתערב בהחלטת הוועדה המקומית שלא לאשר
5 שימוש למגורים במרתף ומשכך הורתה על דחיית הערר.
6
7 12. כנגד החלטת ועדת הערר, הגישה העותרת ביום 4.12.2025 את העתירה המינהלית דגן.
8
9 **טענות העותרת בעתירה;**
10 13. לטענת העותרת, העתירה מתארת סיפור קפקאי של בירוקרטיה תכנונית נוקשה,
11 המתעלמת מהמציאות הפיזית וההיסטורית של נכס. זאת בהינתן שהנכס שבבעלות
12 העותרת נבנה כדין לפני כיוכל שנים וקיבל היתר בנייה מפורש לשימוש עיקרי של משרדים.
13 נטען כי למרות שנכס זה מתפקד כקומה תחתית מוארת וראויה, מוסדות התכנון התייחסו
14 אליו כ"מרתף" תת-קרקעי חשוך, תוך היצמדות דווקנית למונח ארכאי מהיתר משנת
15 1957. לטענת העותרת, וועדת הערר קיבלה באופן פוזיטיבי ומוחלט את הטענה העובדתית
16 כי הנכס נבנה כדין וניתן לו היתר למשרדים. אולם לגישתה, למרות זאת, בחרה להחיל עליו
17 רטרופקטיבית ובאופן שגוי את הוראות תכנית המרתפים המאוחרת, תוך התעלמות
18 מהוראת מעבר מפורשת בתכנית עצמה, המגנה על נכסים היסטוריים. נטען כי כתוצאה
19 מכשל לוגי ומשפטי כאמור, נשללה זכותה המוקנית של העותרת להמיר שימוש עיקרי
20 ממשרדים לשימוש עיקרי אחר (מגורים). עוד נטען כי ועדת הערר אימצה פרשנות דווקנית,
21 צרה ובלתי סבירה להוראת המעבר לתכנית ע/1, וקבעה כי היא מהווה "הקפאת מצב"
22 המגנה רק על השימוש הספציפי הקיים ולא מאפשרת מעבר לשימוש אחר. נטען כי פרשנות
23 זו חוטאת ללשון התכנית, שקובעת שאין לפגוע ב"מרתפים" (קרי, בנכס עצמו ובמעמדו
24 התכנוני), ולא רק ב"שימושים". לטענת העותרת החלטת ועדת הערר מתעלמת מההשלכות
25 הקשות על זכויות הקניין של העותרת, שכן שלילת האפשרות לשימוש חורג למגורים בנכס,
26 המתאים לכך פיזית, פוגעת אנושות בערכו הכלכלי וביכולת הניצול הסביר שלו.
27
28 וביתר פירוט –
29
30 14. במענה לטענות הסף אשר הועלו על ידי המשיבות בדבר הרחבת חזית והיקף התערבות בית
31 המשפט בהחלטות וועדות הערר, משיבה העותרת ראשית כי בהינתן שההחלטה הנתקפת
32 בעתירה היא החלטת ועדת הערר – על נימוקיה הרחבים יותר, ובשים לב לכך שהנימוקים



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 בעתירה הם משפטיים טהורים הנגזרים מנימוקי ההחלטה עצמה – הרי שלא מדובר
2 בהרחבת חזית. עוד מדגישה העותרת כי כל העובדות הרלוונטיות הוצגו, נדונו ונותחו
3 בהרחבה בפני ועדת הערר, וטענותיה בעתירה מתמודדות עם המסקנה המשפטית השגויה
4 שהסיקה ועדת הערר מקביעותיה העובדתיות.
- 5 בכל הנוגע להיקף סמכותו של בית המשפט, טוענת העותרת כי בתי המשפט המנהליים
6 אמונים על בחינת סבירותה וחוקיותה של החלטת הרשות המנהלית. נטען כי כאשר רשות
7 מנהלית מבססת החלטה על קונסטרוקציה משפטית או פרשנות ספציפית, קמה לעותרת
8 הזכות המלאה לתקוף קונסטרוקציה זו. יתרה מכך, נטען כי ממילא היקף סמכות
9 התערבות בית המשפט, מקום בו מדובר בפרשנות הדין, רחב.
- 10
- 11 15. לגופם של דברים, פותחת העותרת וטוענת כי וועדת הערר התעלמה מתשתית עובדתית
12 ופיזית. כך, נטען כי הנכס הוגדר בהיתר הבנייה משנת 1957 כ"מרתף", אך בפועל מעולם
13 לא שימש כמרתף תת-קרקעי חשוך. נטען כי סוגיית מצבו הפיזי של הנכס נבחנה על ידי
14 ועדת הערר, שמצאה שאכן הותר לבנותו כשטח מעל הקרקע, שהקרקע סביבו נחפרה בשלב
15 מאוחר יותר, שכל שטחי קירותיו החיצוניים של הנכס נמצאים מעל מפלס פני הקרקע
16 המקיפים אותו והוא מואר, וגלוי במרביתו, גובה החלל הפנימי שלו הוא 2.8 מטר והוא
17 מתאים למגורים. נטען כי למרות זאת, כינתה ועדת הערר את הנכס "מרתף גלוי" והחילה
18 עליו את תכנית המרתפים.
- 19
- 20 16. עוד טוענת העותרת כי ועדת הערר קבעה כי לא ניתן לשנות את השימוש ממשרדים
21 למגורים, הואיל ומלכתחילה לא הותר במרתפים שימוש למגורים. אלא שלטענת העותרת
22 – בהינתן הנסיבות ובכלל כך: שתכנית גדס התייחסה למרתפים וחלה על הנכס לפני תכניות
23 המרתפים; אין מחלוקת שתכנית גדס לא התייחסה במפורש לזכויות בניה או שימושים
24 במרתפים; ואולם, בצד זאת, הוועדה המקומית אישרה לאורך השנים בניית שטחים
25 שסומנו בהיתרים כמרתפים מכוח תכנית גדס כמעט בכל בניין בתל אביב בתחולתה של
26 תכנית גדס וכן אישרה היא במרתפים אלו שימושים מגוונים – הרי אך חזקה היא כי הוועדה
27 המקומית פעלה כדין. נטען כי משכך השאלה היא מכוח איזה דין פעלה הוועדה המקומית.
28 לטענת העותרת הדין הוא תכנית גדס. זאת ראשית הואיל ויש לשלול את טענת המשיבות
29 ולפיה ההיתרים הוצאו מכוח נוהג, משאך ברי הוא כי נוהג אינו מקים סמכות. נטען כי
30 בנסיבות אלו, בהן אין נוהג יוצר מקור עצמאי לסמכות, אין זאת אלא שמה שהוועדה
31 המקומית מכנה "נוהג" הוא למעשה הפרשנות בה נקטה הוועדה המקומית בנוגע להוראות
32 תכנית גדס. יתרה מכך, נטען כי אין מאומה בכך שתכנית גדס לא פירטה את הזכויות
33 והשימושים במרתפים. זאת בהינתן שתכנית זו אושרה בשנת 1940, בזמן תחולתה של



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 פקודת ערים 1936 (להלן: "פקודת בנין ערים"), שלא דרשה שתכנית תכלול פירוט כל
2 שטחי הבנייה, הרבה לפני שחוקק חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק
3 התכנון והבנייה") ו – 56 שנים קודם לתיקון 43 לו, במסגרתו הוסיף החוק את החובה
4 להוסיף פירוט שטחי הבנייה בתכנית מתאר מכוחה ניתן יהיה להוציא היתר. לאור כל זאת
5 טענה העותרת כי ההיתרים שניתנו לשימושים שונים בהיתר היו מכוח תכנית גדס.
6
- 7 נטען כי בנסיבות אלו, בהן ההיתר לנכס דנן ניתן מכוח תכנית גדס, הרי ששגתה וועדת הערר
8 עת קבעה כי אין מקום לאשר בו שימוש חורג מתכנית ע/1 הואיל ולכאורה הוראותיה קבעו
9 שאין לאשר שימוש למגורים במרתפים. זאת משלטענת העותרת ממילא לא התבקש שימוש
10 חורג מתכנית אלא מהיתר. אשר לבקשה לשימוש חורג מהיתר, נטען כי על פי ההלכה
11 הפסוקה, מתן היתר לשינוי שימוש חורג מהיתר (ממשרדים למגורים) הוא בגדר זכות
12 מוקנית ומהווה סמכות שבחובה, ולא סמכות שבשיקול דעת ומשכך, שומה היה על הוועדה
13 המקומית לאשרו.
- 14 יתרה מכך, נטען כי ממילא בהינתן שהשימוש למשרדים הוא שימוש עיקרי, אין אף כל
15 היגיון בהחלת תכנית ע/1 על הנכס נשוא הדיון ומניעת הצרחת שימוש עיקרי אחד
16 (משרדים), בשימוש עיקרי אחר (מגורים), בנכס זה. זאת בשים לב לכך שלטענת העותרת
17 תכנית גדס התירה שימוש למגורים בכל הקומות, לרבות בקומות שסומנו כמרתף כמובנו
18 בתכנית זו – קרי מדובר לגישת העותרת בהיתר תואם תכנית. יתרה מכך, נטען כי בהתאם
19 לדין, תחשב סטייה כסטייה ניכרת, מקום בו השטח יועד לשמש בהתאם לתכנית כשטח
20 שרות והמבוקש הוא לשנותו לשטח עיקרי. אלא שלטענת העותרת במקרה דנן מדובר
21 כאמור בשינוי משטח עיקרי אחד לשטח עיקרי אחר ומשכך לא מדובר בסטייה ניכרת.
22 העותרת מוסיפה ומדגישה כי ההיתר למשרדים ניתן רק כי כך התבקש ולא משום שהיה
23 דין שאוסר על שימוש למגורים בנכס זה – ההיפך.
- 24
- 25 18. לחלופין טוענת העותרת כי גם לו נניח כי הנכס הוא מרתף ותכנית ע/1 חלה עליו, הרי
26 שממילא זכאית העותרת לסעד לו עתרה. הואיל ולטענת העותרת, תכנית ע/1 אינה שוללת
27 אפשרות להתיר שימוש למגורים במרתף שהוקם כדן. זאת בהינתן שבהתאם להוראותיה
28 אין בה כדי להרע את מצבם התכנוני של מרתפים שהוקמו קודם לתחולתה. נטען כי בהינתן
29 שקודם לכניסת התכנית לתוקף הותר שימוש למגורים במרתפים, הרי שגם כיום קיימת
30 חובה להתיר שימוש למגורים במרתפים אלו. נטען כי לעניין זה וועדת הערר החילה באופן
31 שגוי על הנכס את הוראות סעיף 10ב(2) לתכנית ולא את הוראות סעיף 10ב(1) – ובהתאם
32 להן לא יפגע שימוש במרתפים שהוקמו כדן ושנעשה בהם שימוש כדן. נטען כי בשים לב
33 לכך שעד לכניסתה לתוקף של תכנית ע/1 לא הייתה מניעה לבקש ולקבל היתר לשימוש



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 במרתף הן למשרדים והן למגורים וגם לשימושים אחרים וכל השימושים האלו היו חלק
2 מהמצב התכנוני של הנכס, הרי בהתאם להוראות סעיף 10ב(1) ולפיו אין להרע את מצבם
3 התכנוני של מרתפים אשר הוקמו כדין - אין זאת אלא, שיש להמשיך ולאפשר את כל
4 השימושים כאמור על מרתפים אלו ובכלל כך על הנכס נשוא הדיון. אשר לכך, נטען כי אין
5 להחיל במקרה דנן את הוראות סעיף 9' לתכנית 1/ע - האוסר על שימוש למגורים
6 במרתפים - זאת הואיל והוא כלל אינו עוסק במרתפים קיימים אלא במרתפים חדשים.
7 יתרה מכך, נטען כי כאמור וועדת הערר החילה באופן שגוי על המקרה דנן את הוראות
8 סעיף 10ב(2) לתכנית 1/ע, סעיף אשר מיועד לחול על מקרה בו מדובר במרתף שאושרו בו
9 שטחי שירות בהבדל משטחים עיקריים, שעליו כאמור חלות הוראות סעיף 10ב(1). לתמיכה
10 בטענות אלו, מפנה העותרת לקביעות בעניין מאנה 10 וכן, טוענת כי בענייננו אין מקום
11 להחיל את הקביעות בעניין יורדי הסירה, הואיל ושם נסב הדיון על מרתף אשר הוקם
12 כשטח שירות ולא כשטח עיקרי.
13 בשולי הדברים נטען כי ההחלטה התקבלה על יסוד נימוק שאינו קיים. אשר לכך, לטענת
14 העותרת בהחלטת וועדת הערר, הפנתה הוועדה למסמך אשר נערך על ידי הלשכה
15 המשפטית של המשיבה 2 מיום 29/8/13, אלא שמדובר במסמך הנסב על מספר הקומות
16 ונוסף על כך נערך בהקשר ספציפי של תמ"א 38 ומשכך אינו רלוונטי לענייננו.
17
18 19. לאור כל האמור טענה העותרת כי דין העתירה להתקבל וכי על בית המשפט להורות על
19 מתן הסעדים כמבוקש על ידה.
20
21 **טענות המשיבות;**
22 20. בהינתן שהמשיבות הציגו חזית אחידה וטיעונים אשר בחלקם הם דומים, הנני מוצאת
23 לציין כי כל עוד לא נכתב אחרת - הטיעונים המובאים להלן נשמעו מפי המשיבות כולן.
24
25 21. המשיבות פותחות וטוענות כי הטענות בעתירה מהוות "הרחבת חזית אסורה". זאת הואיל
26 והעתירה כוללת טענות חדשות ונושאים שלא הופיעו בפני הוועדה המקומית ולא בפני ועדת
27 הערר. לטענתן, הרחבת חזית זו מחייבת דחייה על הסף של העתירה. לתמיכה בטענותיהן
28 אלו מפרנות המשיבות לע"מ 9264/10 חברת נ.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל
29 (30.5.2012), במסגרתו נקבע כי אין להוסיף טענות תכנוניות חדשות בערר או בעתירה
30 מינהלית. עוד נטען כי התנהלות העותרת, המעלה טענות חדשות בשלב כה מאוחר וטוענת
31 כי החלטת ועדת הערר לוקה בחסר כי לא התייחסה אליהן, אף נחשבת לחסרת תום לב
32 ולשימוש לרעה בהליכי משפט.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1
2 22. מבלי לגרוע מהאמור טוענות המשיבות כי בהתאם להלכה פסוקה התערבות בית המשפט
3 המנהלי בהחלטות ועדת ערר, תיעשה במשורה ותישמר למקרים חריגים בלבד וכי בית
4 המשפט לא שם עצמו בנעלי ועדות התכנון. נטען כי במקרה דנן אין כל עילה להתערבות
5 בית המשפט בהחלטות הוועדה המקומית וועדת הערר והעתירה אינה מצביעה על טעויות
6 משפטיות או עובדתיות בהחלטות ועדת הערר או על חוסר סבירות המצדיק התערבות. זאת
7 במיוחד בשים לב לכך שמדובר בהחלטה שהיא תכנונית-מקצועית, מנומקת, מפורטת
8 ומבוססת כדבעי, אשר יישמה נכונה את תכנית 1/ע, האוסרת שימושי מגורים חדשים
9 במרתפים, והוראות המעבר מגנות רק על שימושים קיימים ולא על שינויי שימוש עתידיים.
- 10
11 23. לגופם של דברים טוענות המשיבות 1 ו- 2 כי אמנם הנכס נשוא הדיון אינו עונה אחר
12 הגדרת "מרתף" בהתאם לתכניות המרתפים ואולם לטענתן אין בכך כדי להוביל למסקנה
13 ובהתאם לה, תכנית 1/ע אינה חלה על נכס זה.
- 14
15 בהקשר לכך נטען כי הגדרת קומה כקומת מרתף או כקומה רגילה נעשית לפי "מבחן
16 ההיתר". נטען כי יישום מבחן זה מלמד כי הנכס נשוא הדיון מהווה מרתף לצרכי תחולת
17 הוראות תכנית 1/ע. זאת הואיל ומדובר בנכס שהוגדר במפורש כ"מרתף" בהיתר הבנייה
18 המקורי משנת 1955, ומאפייניו הפיזיים תואמים את הגדרת המרתף. לאור זאת נטען כי
19 על הנכס חלות הוראות תכנית 1/ע האוסרות על שימוש בו למגורים.
- 20
21 24. בכל הנוגע לפרשנות זו, אשר יש ליתן להוראות תכנית 1/ע והיקף תחולתה, פירטה המשיבה
22 2, במסגרת כתב התשובה מטעמה, את הרקע לאישור תכניות המרתפים, רקע אשר לגישה
23 מבהיר כי תכלית תכניות אלו הייתה להסדיר את כל נושא המרתפים בעיר ולהחיל את
24 הוראותיהן על כלל המרתפים – ישנים וחדשים, אשר נבנו על פי היתר כדיון.
- 25
26 כך וראשית פורט כי עוד מימי המנדט הבריטי, ובמשך עשרות שנים עד לשנים ספורות לפני
27 אישורה של תכנית ע', נבנו קומות מרתף ברחבי העיר תל אביב-יפו, מעבר לשטחים
28 המותרים לבנייה בתכניות התקפות. מרבית קומות מרתף אלו הוקמו בעיקר במרכז העיר,
29 בצפון הישן שלה ובאזורים הסמוכים ליפו, בתחום התכניות הראשיות 40, 44, 50, ותכנית
30 תא/ 58 (תכנית גדס- נשוא הדיון). תכניות אלו, משנות ה- 40 וה- 50 של המאה הקודמת,
31 לא קבעו זכויות בנייה מפורשות עבור "קומת מרתף".
- 32
33 עוד פורט כי, בשנים שלפני קום המדינה ואחריה, ועד אמצע שנות ה-70, נהגה הוועדה
המקומית להתיר את הקמת קומות המרתף מעבר לשטחי הבנייה שבתכניות הראשיות.
בקומות המרתף הותרו על פי רוב שטחים עבור אחסנה, חדר הסקה, גרזים ומקלוט, אך



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 לעיתים גם משרד ואף דירת מגורים, ולעיתים הוגדרו כ"קומת מרתף" ללא ציון שימוש
2 מותר.
3 נטען כי התכניות הראשיות הגדירו את שטחי הבנייה המותרים כמכפלה של אחוזי בנייה
4 במספר הקומות, וקבעו את מספר הקומות המותר לבנייה שאינו כולל את קומת המרתף
5 ואת קומת הביניים. עם זאת, לא כללו הוראות הקובעות מהו שטח הבנייה המותר או
6 השימושים המותרים ב"קומת מרתף". עוד פורט כי פקודת בניין ערים משנת 1921 (אשר
7 אותה החליפה פקודת בניין ערים בשנת 1936), שהייתה בתוקף באותה תקופה, קבעה
8 בסעיף 10 כי "קומת המרתף" פרושה "כל קומה של בניין הנמצאת מתחת לקומת הקרקע".
9 סעיף 9 לפקודה הגדיר את "קומת הקרקע" כקומה שאפשר להיכנס אליה מבחוץ, בגובה
10 פני הקרקע או קרוב לו, בתנאי ששום קומה שנמצאת 1.20 מטר מתחת לפני הקרקע לא
11 תיחשב לקומת קרקע.
12 לטענת הוועדה המקומית וכפי שנתמך בפסיקה אליה היא מפנה בתשובתה – לאורך
13 השנים, הוצאו ההיתרים למרתפים, כמו גם ההיתרים לשימוש בהם מכוח נוהג ולא מכוח
14 התכניות – אשר כאמור לא הסדירו את הזכויות או השימושים הנוגעים למרתפים.
15 אלא, שבשנת 1979, ניתן פסק דין בבג"ץ קצאן (בג"ץ 640/78 בוריס קצאן את יוסף
16 הרשטיג, חברה לבנין ולהנדסה בע"מ נ' יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון עיר
17 נתניה, לד(2) 1). במסגרתו העביר בית המשפט העליון ביקורת חריפה על אישור מרפסות
18 שלא נכללו באחוזי הבנייה, וקבע שמדובר בסטייה ניכרת ובוהג פסול. נוכח פסק דין זה,
19 הבינו גורמי התכנון בעיריית תל אביב-יפו כי גם המרתפים ברחבי העיר הוקמו ללא מקור
20 חוקי. בעקבות כך ולקראת סוף שנות ה-70, הפסיקה הוועדה המקומית להוציא היתרי
21 בנייה לקומות מרתף, מתוך הבנה שאין לה יכולת להוציא היתרים לקומות כאלה והחלה
22 בתכנון תכנית ע'. הוועדה המקומית מפנה לדברי החסבר לתכנית ע' (נספח 10 לכתב
23 התשובה), בהם הוסבר ש"עד היום" אין הגדרה של המונח מרתף ואין תקנות ברורות בדבר
24 הקמת קומות מרתף ושימושיהן, מה שהוביל לבניית קומות נוספות מעבר למכוון. נטען כי
25 בדברי החסבר משוקפת כוונתה העיקרית של הוועדה המקומית בקידום תכנית ע' – והיא
26 להסדיר את אותם מרתפים שהוקמו בתקופה בה לא הייתה הגדרה ברורה למרתפים ואשר
27 נבנו באופן לא אחיד ובסטנדרטים שרירותיים. עוד נטען כי הואיל ובשנת 1970 אף פורסמו
28 תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), אשר הגדירו בפרט 1.0.1
29 בתוספת השלישית את המונח "מרתף" (נספח 11 לכתב התשובה), הרי שתכנית ע',
30 שפורסמה ב-1985, התייחסה להוראות אלו בסעיפים 1.11 ו-5 והחילה אותן.
31 בהינתן האמור, נטען כי אחת ממטרותיה של תכנית ע' הייתה להסדיר את ההתנהלות
32 התכנונית כלפי אותם מרתפים שהוקמו מכוח "נוהג" טרם כניסתה לתוקף. נטען כי
33 בהלימה לכך הרי שהכוונה הייתה להחיל את הוראותיה של תכנית זו על כלל המרתפים



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 הקיימים ולא רק על אלו שעמדו בהגדרתה. נטען כי לאור זאת, כללה תכנית ע' הוראה
2 מיוחדת בסעיף 2.2 לתקנון, שכותרתה "אי פגיעה במרתפים שהוקמו כדין", שנועדה למנוע
3 פגיעה במרתפים אלו. כהשלמה, נקבע בסעיף 9 לתכנית ע' שבבתי דירות, בבתי בודדים
4 ובבנייני מגורים מעורבים עם חזית מסחרית - לא יורשו מגורים במרתף. עוד צוין כי
5 בתכנית ע' אין הוראה (בדומה להוראת סעיף 10 לתכנית ע/1) הנסבה על בניינים קיימים.
6 בנסיבות אלו, נטען כי לו הייתה מוחלטת התכנית רק על מרתפים העונים אחר הגדרת
7 "מרתף" המופיעה בה, ברי כי היה בכך כדי לאיין כוונתה לחול על מרתפים קיימים.
8
9 הוועדה ממשיכה ומפרטת כי, בכל הנוגע לפרשנות המינוח "מרתף", חל שינוי לאורך
10 השנים. זאת הואיל ובתחילה המבחן שהוחל - לאור הפסיקה - היה מבחן השכל הישר
11 (לעניין החלטת מבחן זה מפנה הוועדה המקומית לפסק דין בעת"מ (מנהלי תל אביב-יפו)
12 2049/96 חזי לזינגר נ' ועדת הערר המחוזית, מחוז תל-אביב, ב(1) 91) אשר החיל את
13 "מבחן השכל הישר" וקבע כי לצורך הגדרת קומת מרתף, מרתף צריך להיות כולו או רובו
14 מתחת לפני השטח הטבעיים סביבו ולהיראות מבחינה חיצונית כ"מרתף". נטען כי בעקבות
15 פסק דין זה, הפסיקה הוועדה המקומית להתבסס באופן בלעדי על לשון היתר הבנייה
16 שניתן, אשר קבע את הקומה כ"קומת מרתף".
17 עוד פורט כי בתחילת שנות ה-2000, טרם כניסתה לתוקף של תכנית ע/1, עלו צרכים
18 חדשים, אשר נבעו בין היתר מהתקנת תקנות התכנון והבנייה (סטיה ניכרת מתכנית),
19 תשכ"ז-1967, אשר לאורן, לא ניתן היה עוד לאשר שימושים עיקריים במרתפים שניתנו
20 להם היתרים לשימושי שירות, הואיל ונקבע כי מדובר בסטייה ניכרת.
21 בעקבות כך, הותקנה ואושרה בשנת 2003, תכנית ע/1. תכנית זו המשיכה לשמור על מעמדן
22 של קומות המרתף שנבנו טרם כניסתה לתוקף (וכן טרם כניסתה לתוקף של תכנית ע').
23 הוראת סעיף 8 לתכנית זו מגדירה "בניינים קיימים" כ: "בניינים שניתן להם היתר בניה
24 ראשון למרתפים לפני תחילת תכנית זו או שקיים בהם מרתף במועד הפקדת תכנית
25 זו". נטען כי הגדרה זו מתכתבת עם "מבחן ההיתר" שנקבע לימים. תכנית ע/1, כמו תכנית
26 ע', הבהירה מפורשות שלא יותרו מגורים במרתף.
27 עוד נקבעו בסעיף 10(ב) לתכנית ע/1 "הוראות לקומות מרתף בבניינים קיימים". נטען כי
28 סעיף זה תכליתו הגנה על מרתפים שהוקמו כדין ועל השימושים שנעשו בהם. סעיף זה גם
29 איפשר אישור שימוש למשרדים למקצועות חופשיים במרתפים קיימים, בתנאים שונים
30 בהתאם למועד הקמתם. בכל הנוגע להוראות סעיפי המשנה בסעיף 10ב', מצאה הוועדה
31 להבהיר כי ההבדל בין סעיפים קטנים 10ב'(2) ו- (3), אינו נעוץ במעמד הקנייני השונה
32 (הבדל בין בעלות פרטית לבית משותף). אלא שמדובר בהבחנה בין מרתפים שהוקמו טרם



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 תכנית ע' לאלו שהוקמו אחריה. כך, נטען כי הואיל ותכנית ע' לא אפשרה שימושים
2 עיקריים במרתפים, הרי שהיא יצרה קושי לשימושי משרדים באותן קומות וזכתה
3 לביקורת מצד וועדת הערר. על רקע זה, במסגרת תכנית ע/1 הוחלט על הוספת שימוש זה
4 בלבד וזאת רק לקומות מרתף שהיו קיימות קודם לכניסתה לתוקף של תכנית ע/1. נטען
5 עוד כי הוספת השימוש יצרה פוטנציאל של פגיעה בהיבטי מטרדיות למגורים ובעיות חניה
6 ולכן, לגבי מרתפים קיימים, שהוקמו לאחר כניסתה לתוקף של תכנית ע', צמצמה הוועדה
7 את פוטנציאל המטרדיות וקבעה כי ככל שמדובר במשרד שמהווה רכוש משותף, יתאפשר
8 השימוש בכפוף להגבלת מכירת הנכס בלבד ואילו ככל שמדובר בבעלות פרטית, הותנה
9 השימוש בהסכמות של כל בעלי הדירות בבניין. יחד עם זאת, באשר למרתפים שהיו קיימים
10 מכוח נוהג קודם לכניסתה לתוקף של תכנית ע', נקבעה הוראה מקלה יותר בסעיף 10ב(2).
11 הוועדה מפנה לכך, שכנגד הוראות אלו בתכנית ע/1 הוגשו התנגדויות רבות, שרובן עסקו
12 בהגבלת או בהשפעת שימושי המשרדים. נטען כי התנגדויות אלו מלמדות אינדיקציה לכך
13 שהיה ברור לכל כי התכנית חלה על כלל המרתפים בעיר. עוד מפנה הוועדה המקומית
14 לתרשומת פגישה בנושא תכנית מתאר ת"א 19/מרתפים מיום 20/4/1997 (צורפה כנספח
15 19) המלמדת אף היא חיזוק לטענותיה של הוועדה המקומית בכל הנוגע לתחולת תכנית
16 ע/1 על מרתפים קיימים.
17 הוועדה מוסיפה ומפנה לכך, שסעיף 13 לתכנית ע/1 קבע את יחסה לתכניות תקפות, וציין
18 כי היא מבטלת את הוראות תכנית ע' למעט לגבי מגרשים עם בניינים לשימור. עוד נקבע
19 בסעיף זה כי הוראות תכנית ע/1 יחולו בכל תכנית בה חלו הוראות תכנית ע' וכן על כל
20 התכניות התקפות שבהן לא חלה תכנית ע'. אשר להוראה זו מדגישה הוועדה המקומית כי,
21 ככל שתאומץ פרשנות ובהתאם לה תכנית ע/1 אינה חלה על מרתפים שאינם עונים אחר
22 הגדרתה, הרי שיהא בכך כדי להוביל למעשה לביטול תחולתה גם על חלק מהמרתפים
23 שהוקמו לפי ההגדרה בתכנית ע' – שאינה חופפת את הגדרת "מרתף" בתכנית ע/1 – תוצאה
24 שלא תעלה על הדעת מקום בו התכנית ע/1 נועדה להחליף את תכנית ע'.
25
26 הוועדה המקומית מוסיפה ומפרטת כי לאחר כניסתה לתוקף של תכנית ע/1, המשיכו
27 להתגלע מחלוקות לגבי אופן הגדרת קומת מרתף וניתנו החלטות רבות שלא תמיד היו
28 עקביות, חלקן יישמו את "מבחן ההיתר" וחלקן את "מבחן השכל הישר". לאור זאת, גובש
29 בשנת 2013, על ידי הוועדה המקומית, "מסמך ההנחיות" (צורף כנספח 31 לכתב התשובה),
30 שנוסח לבקשת גורמי מקצוע, על מנת לייצר יציבות וודאות בנוגע לאופן הגדרת קומות
31 המרתף. עוד פורסמה בשנת 2015, הבהרה למסמך ההנחיות (צורפה כנספח 32 לכתב
32 התשובה), שקבעה כי הסבת שימוש במרתף ממשרדים למגורים או לכל שימוש עיקרי אחר
33 שאינו משרדים, מהווה שימוש חורג מתכנית ע/1.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 לטענת הוועדה המקומית לבסוף, בשנת 2016, במסגרת ההחלטה בערר בעניין רוטשילד 134
2 (ערר) (ועדות ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 5589/14 בית ברוך בע"מ נ' הועדה
3 המקומית לתכנון ובנייה תל אביב (6.10.2016), להלן: "עניין רוטשילד 134", אימצה
4 ועדת הערר את "מבחן ההיתר" לצורך הגדרת קומות מרתף. מבחן זה קובע כי במקרה של
5 מרתפים ישנים שנבנו מכוח נוהג, הבחינה האם אכן מדובר בקומת מרתף, תהיה לפי
6 ההגדרה שניתנה לקומה בהיתר הבנייה המקורי.
7 נטען כי מבחן ההיתר אומץ על ידי בית המשפט המחוזי גם בעניין יורדי הסירה, שם קבע
8 בית המשפט כי המרתף נבנה מכוח נוהג וכי תכנית ע/1 חלה עליו ואוסרת שימוש למגורים.
9 הוועדה המקומית מפנה לכך, שערעור על פסק דין זה לבית המשפט העליון (ע"מ 7212/21)
10 נמחק בהסכמה, לאחר שבית המשפט העליון (כב' השופט ע' פוגלמן) הבהיר כי אינו סבור
11 שנפל פגם בפסק הדין של בית המשפט המחוזי.
12 הוועדה המקומית טוענת כי מאז ההחלטה בעניין רוטשילד 134, הוועדה המקומית, כמו
13 גם ועדת הערר, פועלות בהתאם לעקרונות אלו – קרי תוך אימוץ מבחן ההיתר. במאמר
14 מוסגר צוין בהקשר זה, כי עניין חת"ם סופר אליו הפנתה העותרת במסגרת הדיון אינו
15 דומה למקרה דנן. זאת הואיל ושם מדובר היה בקומה גלויה לחלוטין מכל צדדיה, בעוד
16 שהנכס מושא העתירה הוא "קומת מרתף קלאסית" גלויה בחלקה. זאת ועוד, נטען כי
17 ממילא עניין זה הוכרע עוד קודם להתפתחות הפסיקה ובכלל כך טרם קביעת מבחן ההיתר
18 כמבחן הקובע.
19
20 הוועדה המקומית מוסיפה ומפרטת שבכל מקרה, גם אם יקבע שתכנית ע/1 אינה חלה על
21 הנכס דנן, ממילא לא ניתן יהיה "לדלג" ישירות למסקנה שניתן להתיר בנכס שימוש
22 למגורים. אלא שעל פניו יידרש בירור תכנוני מלא מחדש על בסיס סיווג הקומה כקומה
23 רגילה. סיווג זה עלול להוביל לקביעה כי הבניין הקיים בנוי בחריגה ממספר הקומות
24 המותר או בחריגה בחישוב השטחים העיקריים ונוסף על כך, הכשרת הנכס תהווה ניצול
25 זכויות משותפות הדורש את הסכמת יתר בעלי הזכויות בבניין ויידועם. זאת ועוד, נטען כי
26 שליטת תחולת התכנית ע/1 על מרתפים קיימים תמנע את האפשרות לאשר שימוש
27 למשרדים במרתפים קיימים לפי תנאי התכנית, ותחייב חישוב שטחים מחדש, הכפוף
28 לתכניות החלות מעל הקרקע. זאת אף זאת, נטען כי קביעה זו תיצר גם לקונה תכנונית
29 חמורה בתחומה של תכנית רובע 3, המפנה להוראות תכנית ע/1 בכל הנוגע למרתפים
30 בבניינים קיימים, ללא פתרון חלופי מוסדר. בסיכומו של דבר, הוועדה המקומית מזהירה
31 כי החרגת מרתפים היסטוריים מתחולת תכנית ע/1 רק בשל אי עמידתם בהגדרותיה
32 הפיזיות הצרות, תגרום לאי ודאות מוחלטת בשוק, לפגיעה בזכויות קנייניות ובמבנים
33 לשימור, ולהתרבות אקספוננציאלית של הליכי ערר ומחלוקות משפטיות.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1
2 בשים לב לכל המפורט, טוענת הוועדה המקומית כי אמנם בהגדרת "מרתף" בתכנית ע/1
3 לא נקבע מפורשות כי היא חלה גם על מרתפים היסטוריים שאינם עומדים בהגדרתה
4 ואולם, הרקע לקידומה כמו גם קריאה הוליסטית של הוראותיה (ובכלל כך הוראת סעיף 8
5 אשר הובאה לעיל בכל הנוגע להגדרת בניינים קיימים והוראת סעיף 10 ב' המסדירה את
6 המצב במרתפים קיימים) - מבססים את הפרשנות ולפיה יש להחיל בכל הנוגע לתחולתה
7 את "מבחן ההיתר" ולקבוע כי ההסדר המיוחד אשר נקבע בה חל על כלל המרתפים אשר
8 קדמו לה.
9
10 נוסף על כך, נטען כי מהאמור לעיל עולה שהמשיבה 2 אמנם פעלה על בסיס נוהג עת הנפיקה
11 את ההיתרים לאורך השנים ומשכך, יש לדחות את טענותיה של העותרת ובהתאם להן שלא
12 מן הנמנע הוא שפרשנות תכנית גדס היא שהובילה למתן ההיתרים. המשיבה 2 מוסיפה
13 וטוענת לעניין זה כי ממילא טענות דומות נדחו בעניין 'יורדי הסידה'. זאת ועוד, נטען כי
14 בכל מקרה בכל הנוגע לפרשנות תכניות המרתפים, יש ליתן עדיפות לדרך הפרשנית בה
15 נוקטת המשיבה 2, אשר הייתה זו אשר קידמה תכניות אלו.
16
17 25. פועל יוצא מכל המתואר, טענות המשיבות כי תכנית ע/1 חלה על הנכס נשוא הדיון ומשכך,
18 גם ככל שניתן לנכס זה היתר המאפשר שימוש למשרדים, אין הוא יכול לגבור על איסור
19 השימוש למגורים הקבוע בתכנית ע/1. אשר לכך, הובהר כי השימוש שהותר בתקופה
20 שקדמה לתכניות המרתפים אינו רלוונטי לצורך הבחינה האם קומה מהווה קומת מרתף
21 או לא. זאת הואיל וכעולה מדברי ההסבר לתכנית ע', הקומות הוקמו ללא מקור חוקי
22 והותרו בהם שטחים לשימושים שיכולים להיחשב גם לשירות וגם לעיקרי. זאת ועוד, נטען
23 כי "מבחן ההיתר" הוחל כמבחן רוחבי ויישומו על המקרה דנן, מלמד כי מדובר במרתף
24 עליו חלה תכנית ע/1.
25
26 26. עוד נטען כי אין ממש בטענה ולפיה יש להחיל על המקרה דנן את הוראות סעיף 10ב(1)
27 ומכוחן להתיר את השימוש למגורים. זאת ראשית, הואיל ולאור הפרשנות אשר ננקטה
28 במשך עשרות שנים איסור השימוש למגורים חל גם על מרתפים עליהם חל סעיף 10ב(1). זאת
29 ועוד, נטען כי ממילא הסיפא לסעיף זה מתנה את ההגנה בכך שמדובר ב"שימוש כדין".
30 נטען כי בהינתן שלנכס דנן לא היה מקור תכנוני כלל קודם למתן ההיתר, הרי שהשימוש
31 כדין בו הוא רק השימוש הספציפי אשר הוקנה בהיתר ולא הייתה בו כל זכות קניינית
32 לשימושים מעבר לאלו שניתנו בהיתר. משכך, נטען כי ממילא לא ניתן לבסס על הוראת
33 סעיף זה אפשרות לשימוש למגורים, הואיל וקודם לאישור התכניות לא ניתן היה לעשות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 במרתף זה שימוש כדין למגורים. זאת ועוד, נטען כי בכל מקרה, הואיל ואין בתכנית ע/1
- 2 כל הוראה המאפשרת פוזיטיבית שימוש למגורים במרתפים, הרי שלאור הכלל התכנוני
- 3 ולפיו כל מה שאינו מותר – אסור, ממילא לא ניתן לעשות שימוש למגורים במרתפים,
- 4 בהעדר הרשאה לכך בתכנית.
- 5
- 6 נטען כי לאור כל זאת, השימוש המבוקש מהווה שימוש חורג לתכנית – אשר לא נמצא
- 7 לאשרו לאור הכוונה המגולמת בתכנית ע/1 שלא לאפשר כלל שימוש למגורים במרתפים.
- 8
- 9 יתרה מכך, נטען כי בשים לב לכך שתכנית ע/1 אוסרת על שימוש חדש שאינו תואם תכנית .27
- 10 ובהינתן שתכנית ע/1 אוסרת מפורשות שימושי מגורים במרתפים – הרי שגם אם היה
- 11 מדובר ב"שימוש חורג מהיתר", הוא עדיין עומד בסתירה לתכנית התקפה. משכך, נטען כי
- 12 בכל מקרה מדובר בסטייה ניכרת. עוד נטען כי ההבחנה בין "שטח עיקרי" ל"שטח שירות"
- 13 אינה רלוונטית, בהינתן שהשימוש אסור במפורש על פי תכנית תקפה.
- 14
- 15 המשיבה 3 מצטרפת לכלל טענות המשיבות 1 ו- 2 ואולם, מוסיפה כי היא חולקת על .28
- 16 הקביעה ובהתאם לה המרתף נשוא הדיון אינו עונה אחר הגדרת תכנית ע/1. אשר לכך, נטען
- 17 כי הנכס כולו נמצא מתחת למפלס רחוב בן יהודה והעובדה שחלקו נחשף עם השנים וכי
- 18 החצר נחפרה, לא הופכת אותו למשהו אחר מהגדרת המרתף הקבועה בתכנית ע/1.
- 19 המשיבה 3 מתנגדת אף לקביעה ולפיה ניתן בעבר היתר למשרדים ולטענתה, בהתאם להיתר
- 20 הבנייה הקיים, המרתף נבנה כשטח שירות ולא כשטח עיקרי. נוסף על כך, נטען כי טענת
- 21 העותרת ולפיה הנכס אינו מרתף לוקה בחוסר תום לב, שכן אם הנכס אינו מרתף, משמשת
- 22 הדבר היא שהקומה הוקמה בניגוד לתכנית, שכן היא אושרה רק משום שהוגדרה כמרתף
- 23 בהיתר המקורי.
- 24 עוד נטען כי המגורים בקומת המרתף מהווים כר פורה לפיצולי דירות לא חוקיים. כן נטען
- 25 כי מערכות הבית המשותף והצפיפות הקיימת לא מאפשרות הוספת צפיפות. נוסף על כך
- 26 נטען כי הדירות חדשות, עלולות להפוך את חיי הדיירים לגיהנום עם הוספת דיירים
- 27 שירעישו וישתו בחצר. נטען כי חששות המשיבה 3, מבוססות בין היתר על כך, שהעותרת
- 28 אף מנסה להשתלט על שירותים משותפים השייכים לחלק המסחרי הקיים בבניין ולספח
- 29 אותם לשטחי הדירה הצפונית-מערבית. יתרה מכך, נטען כי ככל שתאושר בקשת העותרת,
- 30 הרי שיבוטל המקלט בבית המשותף וחיי הדיירים יעמדו בסכנה.
- 31 זאת ועוד, נטען כי לקביעה דנן, השלכה בכל הנוגע לתכנון עתידי. זאת הואיל ולטענת
- 32 המשיבה 3, זכויות הבנייה שייגרעו מהבניין המשותף ככל שבקשת העותרת תאושר,
- 33 שייכות לכלל בעלי הדירות בבניין ולא לעותרת. בהקשר לכך, נטען כי הפיכת מרתף לדירות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 מגורים תגרום לכך שבהתחדשות עירונית, זכויות אלו ייגרעו מהכלל ויינתנו לעותרת באופן
- 2 לא הוגן.
- 3
- 4 29. לאור כל האמור טוענות המשיבות כי דין העתירה להידחות.
- 5
- 6 **דיון והכרעה;**
- 7 30. בעתירה נקבע דיון מקדמי ביום 3/5/26. עובר לדיון, הוגשה על ידי המשיבה 2 בקשה
- 8 לסילוק על הסף. במסגרת הדיון ולאחר בחינת הטענות באופן ראשוני, נקבע כי המשיבה 2
- 9 תגיש כתב תשובה מסודר מטעמה וכי העותרת מצדה תהיה רשאית להגיש עיקרי טיעון
- 10 כולל תוך התייחסות לנושאים שעלו בדיון וזאת עד ליום 17/6/26. המשיבה 2 הגישה כתב
- 11 תשובה מטעמה ואילו העותרת לא הגישה דבר נוסף עד למועד הדיון הנדחה.
- 12
- 13 31. ביום 13/7/26, התקיים דיון נוסף בעתירה במסגרתו השלימו הצדדים טענותיהם על-פה.
- 14 בסוף הדיון נקבע כי יינתן פסק דין בעתירה וזה ניתן עתה.
- 15
- 16 32. קודם שאפנה לדיון בטענותיהם של הצדדים וכנקודת מוצא לדיון כאמור, אתווה את
- 17 מסגרת הדיון בעתירה מנהלית הנסבה על החלטת ועדת ערר ובפרט את היקף הביקורת
- 18 השיפוטית על החלטה כאמור, כפי שנקבע במסגרת הדיון והפסיקה. כך וראשית, אין חולק
- 19 כי ועדת הערר היא מוסד תכנון כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה והיא אחד ממוסדות
- 20 התכנון הנמנים בפרק ב' לחוק זה. סמכויות ועדת הערר הוגדרו בסעיף 12ב(א) לחוק המלמד
- 21 כי מדובר ברשות סטטוטורית-תכנונית, המחזיקה בפונקציות מנהליות שיפוטיות ומעין
- 22 שיפוטיות. ועדת הערר היא מוסד תכנון אשר מוסמך ואף מחויב לקבוע ממצאים תכנוניים
- 23 והיא בעלת סמכות מקורית לדון ולהכריע בכל הסוגיות הנתונות להכרעת הוועדה
- 24 המקומית. כיוון שכך, הרי שהביקורת השיפוטית אשר תופעל על החלטת ועדת הערר, על
- 25 ידי בית המשפט לעניינים מנהליים, תהיה ביקורת שיפוטית מצומצמת, בעילות התערבות
- 26 המוכרות לגבי הפעלת שיקול הדעת המינהלי. יפות לעניין זה, קביעות בית המשפט העליון
- 27 מפיו כבוד השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת
- 28 הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד (3) 441, בפסקה
- 29 43:
- 30 "כך נמצא לנו, ולא להפתעתנו, כי בעולם התכנון רבות הן הדעות ורבים הם חילוקי
- 31 הדעות וההשקפות לא פחות מאשר בעולמנו שלנו, עולם המשפט. מלחמת חוות הדעת



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 גברה והלכה, וחוות-דעת נערמו על שולחנו כפלא שוליית הקוסם. לא נכניס ראשנו
2 בכל אלה, ולו מן הסעם שאין אנו רואים עצמנו כשירים וראויים להכריע בקונצפציות
3 ובדוקטרינות של תכנון".
4 (ראו מיני רביס גם - ע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' אברהם עודד (30.10.2016)
5 (להלן: "פסק דין דורפברגר"), בעמודים 20-21; ע"מ 6240/12 דנקנר נ' ועדת הערר
6 לתכנון ובניה מחוז חיפה (10.5.2015); ע"מ 317/10 שפר נ' יניב (23.8.2012); ע"מ
7 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון
8 ובניה (12.8.2013)).
9
10 בהתאם לכללים אלו, בית המשפט אינו אמור להחליף את שיקול דעתו בשיקול דעתה של
11 הרשות השלטונית, ו"ההתערבות השיפוטית בהחלטות של מוסד תכנון תיעשה
12 במשורה, ותישמר, ככלל, למקרים חריגים בהם ההחלטה ניתנה בחוסר סמכות; מתוך
13 משוא פנים; תוך חריגה מהותית ממתחם הסבירות; תוך מתן משקל לשיקולים זרים;
14 או כאשר ההחלטה התקבלה תוך איזון בלתי ראוי ובלתי סביר בין השיקולים
15 הצריכים לעניין" (פסק הדין דורפברגר בעמוד 21 והאסמכתאות המובאות שם). זאת
16 בהבדל מסמכותה הנרחבת של ועדת הערר, כלפי החלטות הוועדה המקומית, אשר כאמור
17 כוללת גם אפשרות לדון במקרה המונח לפתחה "דה נובו".
18
19 בבסיסה של קביעה זו, בכל הנוגע להיקף הביקורת השיפוטית על החלטות ועדת הערר,
20 עומדת ראשית ההנחה כי ועדת הערר היא גורם מקצועי וכפועל יוצא מכך, חזקה היא
21 שקיימת לה עדיפות מקצועית, על פני יכולתו של בית המשפט בניתוח נושאים תכנוניים או
22 הנדסיים המונחים לפתחו. עדיפות זו חלה ביתר שאת בהינתן שעל דיון בעתירה מנהלית
23 על החלטת ועדת הערר, מוחלים כללי דיון הדומים לאלו אשר חלים בבג"צ ובהתאם להם
24 ככלל: "בית משפט לעניינים מנהליים, אינו שומע עדים, אינו גובה ראיות, אינו ממנה
25 מומחים מטעמו, ובוודאי שאינו מקיים ביקורים במקום. כל האמצעים הללו שמורים
26 למקרים מיוחדים, קטנים במספרם וחריגים באופיים (ראו ברק ארז, בעמ' 480-481
27 והאסמכתאות המובאות שם)" (ע"מ 6626/18 תעשיית אבן וסיד בע"מ נ' הוועדה
28 הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדירור (17.12.2019)).
29
30 יחד עם זאת, המקרה נשוא הדיון, בו עסקין בפרשנות תכנית מתאר, מהווה חריג לכלל
31 ההתערבות השיפוטית המצומצמת בהחלטות ועדת הערר וזאת, לאור ההלכה ובהתאם לה
32 הואיל ותכנית המתאר מהווה חיקוק הרי שבפרשנותה כחיקוק לעולם העדיפות תהיה של



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 בית המשפט כפרשן הסופי של התכנית (ראו ע"א 8797/99 אנדמן נ' ועדת הערר המחוזית
- 2 לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, פ"ד נו(2) 466 (2001) ו עע"מ 2834/05 חנה
- 3 לדרר נ' שיכון עובדים בע"מ (24.6.08)).
- 4
- 5 משהונח תוואי הדיון, אפנה לבחינת הטענות לגופן.
- 6
- 7 33. המחלוקת המרכזית בין הצדדים נוגעת לפרשנות תכנית ע/1 וביתר דיוק לפרשנות המינוח
- 8 "מרתפים" המופיע בסעיפים 10ב(1) ו-1(2) לתכנית ע/1. כך בתמצית טוענת העותרת כי את
- 9 המינוח יש לפרש בהתאם להגדרת "מרתף" המופיעה בתכנית ע/1 – אשר אין חולק כי הנכס
- 10 נשוא הדיון אינו עונה אחריה ומשכך, לטענת העותרת אין לתכנית זו תחולה בהקשר לנכס
- 11 דנן ואילו המשיבות טוענות כי את המינוח "מרתפים" בסעיפים אלו יש לפרש כחל לא רק
- 12 על מרתפים העונים אחר ההגדרה המופיעה בתכנית זו, אלא על כל מרתף העונה אחר
- 13 הגדרת תכנית ע' ונוסף על כך, על כל מרתף אשר נבנה בהתאם להיתר שהגדירו כמרתף.
- 14 קרי, על כל מרתף העונה אחר מבחן ההיתר. במחלוקת בין הצדדים נחה דעתי כי יש להעדיף
- 15 את הפרשנות המוצעת על ידי המשיבות.
- 16
- 17 34. אשר לכך, אפתח ואפרט כי ברע"א 25-01-67114 פלוני נ' פייסל אסעד (22.12.2025), נדרש
- 18 בית המשפט העליון לפרשנות חיקוק וריכוז, בסעיף 14, את ההלכות הנוגעות לכך כפי
- 19 שנפסקו לאורך השנים. כך פורט כי:
- 20 "עקרונות הפרשנות התכליתית כפי שאלו הותוו בפסיקת בית משפט זה, מורים כי
- 21 פרשנות חקיקה תיעשה בדירוג, בשלושה שלבים: בשלב הראשון, על הפרשן לבחון
- 22 את לשון החקיקה, התוחמת את גדר הפרשנויות שהחוק יכול לשאת. בשלב זה יש
- 23 לחלץ מלשון החוק את המשמעויות שנמצאות במתחם האפשרויות הלשוניות, ולהסיר
- 24 משמעויות שהלשון אינה יכולה לשאת (בג"ץ 5158/21 גורטלר נ' שר הרווחה, פסקה
- 25 18 [נבו] (28.12.2023) (להלן: עניין גורטלר)). הפרשנות המילולית אמנם טומנת
- 26 בחובה גמישות מסוימת, אולם אין למתוח גבול הלשון בצורה מלאכותית (בג"ץ
- 27 1765/22 משרד תומר ורשה עורכי דין נ' שרת הפנים, פסקה 23 [נבו] (3.7.2022)
- 28 (להלן: עניין ורשה)). תנאי להכרה בחלופה פרשנית מסוימת בגדרי השלב הראשון
- 29 הוא קיום עיגון לשוני, אפילו מינימלי, היות שגבול הפרשנות הוא גבול הלשון (עע"ם
- 30 7825/19 יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 13 [נבו]
- 31 (18.10.2020) (להלן: עניין יוניון מוטורס); ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה
- 32 רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985)).



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 בשלב השני, ככל שבחינת לשון החוק הותירה יותר מאפשרות פרשנית אחת, יידרש
2 הפרשן לפנות ולבחון את תכלית החקיקה, ולבחור מבין האפשרויות את הפרשנות
3 שמגשימה תכלית זו בצורה הטובה ביותר (ע"ס 4846/20 פז חברת נפט בע"מ נ' יושב
4 ראש מועצת שמאי מקרקעין, פסקה 13 [נבו] (30.8.2022); רע"א 1431/17 סלומון נ'
5 הרשות לזכויות ניצולי שואה, פסקה 28 [נבו] (16.11.2017); ע"א 8863/07 מ.כפריס
6 דדו בע"מ נ' מנהל מע"מ חיפה, פסקה 18 [נבו] (28.3.2010); ע"ס 4955/07 הוועדה
7 המקומית לתכנון ולבניה רעננה נ' קרן תורה ועבודה, פ"ד סד(2) 376, 353 (2010)).
8 בשלב השלישי, אם נמצא כי מתקיימות מספר תכליות לחוק, יש להפעיל שיקול דעת
9 שיפוטי לבחינת התכלית הראויה מבין התכליות השונות (ע"א 1617/10 מנהל מיסוי
10 מקרקעין נ' נח"אש, פסקה 7 [נבו] (3.5.2012); בג"ץ 6247/04 גורודצקי נ' שר הפנים,
11 פסקה 19 [נבו] (23.3.2010); ראו גם: אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות
12 החקיקה 80-81 (1993) (להלן: ברק, פרשנות החקיקה)).
13 אשר לתכלית דבר החקיקה, הובהר כי זו מורכבת משני רבדים – תכלית סובייקטיבית
14 "כוונת המחוקק" – אשר בוחנת את המטרה שהמחוקק ביקש לקדם באמצעות החוק כפי
15 שעמדה בפועל לנגד עיניו ותכלית אובייקטיבית הכוללת את המטרות, הערכים והעקרונות
16 אותם נועד להגשים כל דבר חקיקה בחברה דמוקרטית מודרנית (שם. בסעיף 15).
17
18 35. בהתאם להלכה הפסוקה, את הדרך הפרשנית במקרה דנן, אתחיל בלשון המסמך – קרי
19 בלשון תכנית ע/1, אשר המחלוקת באשר לתחולתה התגלעה במקרה הנדון. הסעיף
20 הרלוונטי הספציפי בו יש למקד את הדיון הוא סעיף 10ב' אשר כותרתו: "הוראות לקומות
21 מרתף בבניינים קיימים". סעיף זה קובע בס"ק (1) כי:
22 "אין בתכנית זו לפגוע במרתפים שהוקמו כדין ושנעשה בהם שימוש כדין עד תחילת
23 תכנית זו".
24 ובס"ק (2) נקבע בנוסף כי:
25 "בבנייני מגורים קיימים, בהם המרתפים לא נכללו בזכויות הבניה המותרות עפ"י
26 התכנית הראשית או נבנו ללא היתר או נבנו בהיתר לשמש כשטחי שרות (כגון: חדר
27 הסקה, מחסן משותף וכיו"ב), הכל לפני תחילת תכנית "ע" – מרתפים (23.11.1985)
28 רשאית הוועדה לאשר במרתף היתר הכולל שימוש למשרדים למקצועות חופשיים
29 שאינם מטרד למגורים, גם אם המרתף אינו בבעלות כלל הדיירים אלא בבעלות
30 פרטית".
31 עוד יש לציין את הגדרת "מרתף" במסגרת תכנית זו, אשר הובאה לעיל בסעיף 4, אשר
32 מתמקדת במאפיינים הפיזיים של הקומה ובפרט במידת הימצאותה מתחת למפלס



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 הקרקע. כאמור אין חולק כי הנכס נשוא הדיון אינו תואם במאפייניו הפיזיים את הגדרת
- 2 מרתף המופיעה בתכנית ע/1.
- 3
- 4 הצדדים חלוקים כאמור בשאלה הפרשנית בדבר תחולת הוראות תכנית ע/1 על הנכס נשוא
- 5 הדיון, משכאמור הוא אינו עונה אחר הגדרת מרתף כפי שהיא קבועה במסגרת התכנית.
- 6 לגישתי בחינת לשון התכנית בלבד, אינה גוזרת פרשנות חד משמעית בסוגיה זו. אלא שהנני
- 7 סבורה כי לשון התכנית יכולה להכיל כל אחת מהפרשנויות המוצעות וקיים עיגון לשוני
- 8 לכל אחת מהפרשנויות המוצעות. כך, אין חולק כאמור כי הנכס נשוא הדיון אינו תואם את
- 9 הגדרת "מרתף", המופיעה בסעיף 8 לתכנית. נוסף על כך, אין חולק כי הגדרת מרתף בסעיף
- 10 8 אינה כוללת הבהרה מפורשת ובהתאם לה מרתף יכלול גם כל נכס עונה אחר ההגדרה
- 11 ואולם, הוגדר כ"מרתף" במסגרת ההיתר. קרי אין חולק כי במסגרת סעיף ההגדרות לא
- 12 קיים ביטוי לפרשנות ובהתאם לה כ"מרתף" יחשב גם נכס אשר הוגדר בהיתר כמרתף.
- 13 אולם, הבחינה הלשונית אינה מסתיימת בסעיף ההגדרות, אלא שיש להמשיך ולבחון את
- 14 הוראותיה הנוספות של התכנית ובכלל כך בפרט את הוראות סעיף 10ב', אשר נועד לחול
- 15 לפי כותרתו על בניינים קיימים. קריאת סעיף זה מלמדת על תחולת התכנית גם על מרתפים
- 16 אשר נבנו בעבר "כדין" (ראו הוראת סעיף 10ב' (1)). מרתפים אשר נבנו כדין, הם גם מרתפים
- 17 אשר נבנו בהתאם להיתר כדין. משכך, על פניו לשון סעיף 10 מלמדת על קיומה של אפשרות
- 18 פרשנית ובהתאם לה, המרתפים אשר עליהם יחולו הוראות סעיף זה (וכפועל יוצא מכך, גם
- 19 הוראות התכנית) – הם מרתפים שנבנו בהתאם להיתר כדין, גם אם אין הם עונים אחר
- 20 הגדרת מרתף המפורטת בסעיף ההגדרות. קרי, סעיף 10ב' (1) מלמד על פניו על זיקה למבחן
- 21 ההיתר.
- 22 הנני סבורה כי הדגשה נוספת של אפשרות פרשנית זו, קיימת גם בסעיף 10ב' (2), בו
- 23 מפורטות ההוראות הנוגעות למרתפים אשר "נבנו ללא היתר או נבנו בהיתר לשמש
- 24 כשטחי שדות" – המלמדות חיזוק לכך שסעיף 10ב' (1) אשר דיבר על בנייה כדין, כוונתו
- 25 לבנייה על פי היתר כדין.
- 26
- 27 36. משלשון התכנית יכולה להכיל הן את הפרשנות המוצעת על ידי העותרת והן את הפרשנות
- 28 המוצעת על ידי המשיבות, יש לבחון את הנסיבות הנוספות על מנת להכריע בפרשנות
- 29 הכתוב. בנסיבות אלו ניתן לכלול שתיים עיקריות – ראשית, את הרקע ההיסטורי לחקיקת
- 30 תכניות המרתפים ע' ו 1/ ושנית, את התוצאה המשפטית אשר יכול כי תנבע – במקרה דן
- 31 ובמקרים דומים – ככל שיקבע כי תכנית ע/1 לא תחול על מרתפים אשר נבנו כדין ואולם,
- 32 אינם עונים אחר ההגדרה הקיימת בתכניות המרתפים.
- 33



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

37. קודם לבחון את שתי אלו, הנני סבורה כי יש להכריע, כבסיס רלוונטי, בשאלה האם אמנם
אישורה תכנית גדס שימושים עיקריים במרתפים (למגורים או למשרדים). תשובה לשאלה
זו רלוונטית הן על מנת לבחון האם אמנם הוצאו היתרי השימוש במרתף על ידי הוועדה
המקומית מכוח פרשנות תכנית גדס כטענת העותרת או מכוח נוהג כטענת המשיבות והן
על מנת להכריע בסוגיית המשמעות הנובעת מאי תחולת תכנית ע/1 על מרתפים אשר אינם
עונים אחר הגדרתה.

אשר להתרת שימושים עיקריים במרתף, טוענת העותרת שתי טענות – ראשית, כי פרשנית
ניתן להבין מתוך הוראותיה של תכנית גדס כי היא מתירה שימושים עיקריים גם במרתף
ושנית – כי פרשנות זו נלמדת מהאופן בו התנהלה המשיבה 2 לאורך השנים. טענתה זו
האחרונה של העותרת מתמקדת בטענת המשיבה 2 ובהתאם לה אישרה היתרים מכוח
נוהג. לטענת העותרת הואיל ונוהג אינו מהווה מקור סמכות – הרי שאין זאת אלא שהוועדה
המקומית סברה כי תכנית גדס מאשרת שימושים עיקריים במרתף. לטענתה זו השנייה של
העותרת, אדרש בהמשך, במסגרת דיון ברקע ההיסטורי לאישור תכניות המרתפים כמלמד
על האופן בו יש לפרש את תכניות המרתפים. משכך, אתמקד בשלב זה רק בפרשנות
הישירה המוצעת לתכנית גדס על ידי העותרת כמבססת את טענתה זו. אשר לפרשנות זו,
הרי שלא זו בלבד שהעותרת אינה מציגה בעתירה את הילוכה הפרשני המבסס טענתה זו,
אלא שבטענותיה על פניו סתירה. כך, בסעיף 40.2 לעתירה טוענת העותרת כי אין מחלוקת
כי תכנית גדס לא התייחסה במפורש, לזכויות הבנייה למרתפים וכי היא לא התייחסה
במפורש לשימושים המותרים בקומות מרתף – קרי העותרת מודה בכך שבתכנית גדס אין
התייחסות לזכויות ולשימושים. מנגד בסעיף 110 לעתירה ועל פניו בסתירה לנטען בסעיף
40.2, טוענת העותרת: "כאמור, תא/58 התירה שימוש למגורים בכל הקומות, לרבות
בקומות שסומנו כמרתף (כמובנו בתכנית תא/58)". לבד מהסתירה לכאורה בטענות
העותרת, יש להוסיף ולציין כי, על אף שהעותרת נוקטת במילה "כאמור" בסעיף 110, הרי
שעיון בעתירה מלמד כי אין כל הסבר "כאמור" וכנטען על ידה, קרי במסגרת העתירה לא
מוצג המהלך הפרשני המלמד חיזוק לפרשנות זו. ההיפך כל שאוחזת העתירה קודם לכן,
הוא טענה ולפיה אין חולק כי תכנית גדס אינה מתייחסת לשימושים המותרים במרתף.
טענתה זו האחרונה, מוסכמת גם על המשיבות, אשר מצדן טוענות כי משתיקת התכנית
משתמע הלאו – קרי שהתכנית אינה מסדירה שימושים במרתפים. לאו הנובע גם מהכלל
בדיני התכנון ולפיו כל שאינו מותר – אסור.

את גישתן זו של המשיבות הנני מוצאת לקבל, בהינתן שאמנם, הכלל המשפטי החל על דיני
התכנון והבנייה הוא כי כל שלא הותר – אסור. יפות לעניין זה, קביעות בית המשפט העליון



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 בעע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל עליון,
- 2 פסקה 12 (24.06.2009):
- 3 "בענייננו עוסקים אנו בדיני התכנון והבניה ... בדיני התכנון והבניה הכלל הוא כידוע
- 4 כי מה שלא הותר במפורש הוא למעשה אסור. במילים אחרות, כאשר עסקינן
- 5 במאטריה תכנונית כדי להתיר יעוד מסויים נדרש הדבר להיות במפורש. כפי שנקבע:
- 6 "אין תכנון ואין בנייה ואין זכויות בנייה או שימוש לפיהן אלא לפי הוראות התכניות
- 7 השונות לדרגותיהן. מותר לבנות רק במסגרת המותרת בתכנית, ומה שאין תכנית
- 8 מיתאר מרשה במפורש – אינו מותר" (ע"פ 377/87 קלקא נחום בע"מ נ' מדינת ישראל,
- 9 פ"ד מא(4) 673, 681 (1987)).
- 10 וכפי שקבע חברי השופט ריבלין:
- 11 "על התכנית להתיר במפורש שימוש מסוים כדי שזה יהיה מותר. כל שאינו מותר
- 12 מפורשות – אסור" (ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז המרכז, פ"ד נה(5) 114,
- 13 130 א (2001) (להלן: עניין אבוטבול)).
- 14
- 15 בהלימה לכלל כפי שנקבע בפסיקה, הרי שמשתיקת תכנית גדס בכל הנוגע לשימושים
- 16 בקומת המרתף, אין לראות בה כמתירה שימוש בקומת המרתף, ההיפך – שתיקתה מלמדת
- 17 על כך שעל פניו כל שימוש במרתף – אסור.
- 18
- 19 טענתה השנייה של העותרת, בכל הנוגע לפרשנות תכנית גדס, מתמקדת כאמור בטענתה . 38
- 20 ולפיה התנהלות ההיסטורית של הוועדה המקומית מלמדת חיזוק לפרשנות הניתנת על
- 21 ידה לתכנית גדס. טענה זו, נוגעת לפרק הזמן עד לחקיקת תכנית המרתפים, פרק זמן אשר
- 22 ממילא סקירתו ובחינתו נדרשת (כאחת משתי הנסיבות אשר צוינו על ידי לעיל) משום
- 23 מהווה נדבך בפרשנות להיקף תחולתה של תכנית ע/1.
- 24 הרקע ההיסטורי פורט במסגרת טיעונה של המשיבה 2 באופן נרחב בסעיף 24 לעיל ואינני
- 25 מוצאת לחזור עליו. זאת הואיל ועל פניו אין הוא שנוי במחלוקת ויתרה מכך, הוא נתמך
- 26 בפסיקה לאורך השנים – הן של וועדות הערר והן של בתי המשפט. הנני סבורה כי רקע זה
- 27 מלמד ברורות – כפי שחזרו וועדות הערר ובתי המשפט שנדרשו לנושא וקבעו – כי הוצאת
- 28 היתרים לשימושים במרתפים על ידי הוועדה המקומית נעשתה מכוח נהג. קביעה זו
- 29 מוקשית היא שהרי על פניו לא יעלה על הדעת כי הוועדה המקומית, שהיא הגורם המקצועי
- 30 האחראי על הוצאת היתרים ויתרה מכך על אכיפת קיומם, פעלה על פניו שלא בהתאם
- 31 לסמכות אלא מכוח "נוהג". זאת במיוחד בהינתן שסעיף 145(ב) לחוק התכנון והבניה קבע
- 32 כבר בנוסחו המקורי (כפי שפורסם בשנת 1965) כי: "הוועדה המקומית לא תיתן את



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1 ההיתר, אלא אם העבודה או השימוש שבעדו מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית
- 2 ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין הנדונים.
- 3 יחד עם זאת, קושי לחוד ומסקנות עובדתיות לחוד – עם כל הקושי המשפטי בקביעה
- 4 ובהתאם לה, על פניו נהגה הוועדה המקומית שלא כדין ואישרה היתרים שלא בהתאם
- 5 לתכנית מתאר, בפועל פסקי דין (וכן דיוני הוועדה המקומית) – מלמדים כי כך אמנם פעלה
- 6 הוועדה המקומית. בהינתן שהנני מוצאת לקבל באשר לסיבה בעטיה הנפיקה המשיבה 2
- 7 היתרים לאורך השנים – את הסיבה הנטענת על ידי המשיבה 2, קרי את טענתה ולפיה
- 8 הוציאה היתרי שימוש במרתפים מכוח נוהג. הרי שפועל יוצא מכך הוא שאינני סבורה כי
- 9 התנהלותה בפועל של המשיבה 2, יש בה כדי ללמד חיזוק לפרשנות המוצעת על ידי העותרת
- 10 לתכנית גדס – קרי כי הוצאת ההיתרים התבססה על פרשנות תכנית גדס בדומה לפרשנות
- 11 העותרת. משעיקר יהבה של העותרת בפרשנותה שמה העותרת על האופן בו התנהלה
- 12 המשיבה 2 בפועל, הרי שקביעתי ובהתאם לה – לא פרשנות הובילה את המשיבה 2, אלא
- 13 התנהלות שעל פניו אינה כדין ובהתאם לה ניתן ליתן היתרי שימוש מכוח נוהג – הרי שיש
- 14 בקביעתי זו כדי להוביל לדחיית הפרשנות המוצעת על ידי העותרת לתכנית גדס, בבחינת
- 15 "נפל הסוס ונפל רוכבו".
- 16
- 17 39. זאת ועוד, ריכוז הרקע ההיסטורי מלמד כי תכלית תכנית ע' ובעקבותיה תכנית ע/1, הייתה
- 18 להסדיר את כל המרתפים אשר נבנו בעיר לאורך השנים מכוח היתרים. בהלימה לכך, הנני
- 19 סבורה כי פירוש המינוח "מרתפים" בסעיף 10 בשים לב לתכלית זו, מלמד חיזוק למבחן
- 20 ההיתר כפי שנקט על ידי ועדת הערר ובהתאם לו, הוראות סעיף זה חלות על כל מרתף
- 21 אשר נבנה בהיתר כדין – קרי על כל נכס אשר במסגרת ההיתר הוגדר כ"מרתף" ולא רק על
- 22 מרתף אשר עונה אחר הגדרת "מרתף" בתכניות המרתפים ע' ו ע'1.
- 23
- 24 40. כפי שהקדמתי וציינתי, תימוכין נוסף לפרשנות זו, ניתן למצוא גם בתוצאה אשר תנבע
- 25 מקביעה ובהתאם לה אין תחולה לתכניות המרתפים. בהקשר זה הנני מוצאת להקדים
- 26 ולהבהיר כי במסגרת כתב התשובה מטעמה פירטה המשיבה 2 ארוכות את התוצאות
- 27 הרוחביות אשר יכול שתגרמנה ככל שיקבע כי תכנית ע'1 אינה חלה על מרתפים אשר אינם
- 28 עונים אחר ההגדרה המופיעה בה. בכלל כך, צוין כי קביעה כאמור תוביל בחלק מהמקרים
- 29 להכללת קומה המרתפים כחלק מקומות הבית המשותף, באופן שישפיע על זכויות בנייה
- 30 עתידיות. עוד נטען כי החרגת המרתפים תגרום לאי וודאות בשוק, לפגיעה בזכויות קנייניות
- 31 ולהתרבות הליכים ומחלוקות משפטיות.
- 32



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

1 אלא, שלא לתוצאות אלו הנני מכוונת כמבססות החיזוק לפרשנות 1/ע (אם כי גם מאלו לא
2 ניתן להתעלם כליל הואיל ויש בהן כדי ללמד חיזוק לתכלית התכנית), זאת בעיקר בשים
3 לב לכך, שמקום בו לא קיימת וודאות שיפוטית, הרי שערכאה נמוכה פועלת כמיטב הבתה
4 ואולם, בסופו של יום יכול שהנורמה אשר זו סברה כי היא נכונה לא תתקבל על ידי ערכאה
5 גבוהה יותר. כך גם במקרה דנן, הוועדה המקומית פעלה באופן מסוים, אף פירסמה הנחיות
6 ההולמות התנהלותה ואילו וועדת הערר העבירה ביקורת על אופן התנהלות זו והובילה
7 לשינוי התנהלות הוועדה המקומית. בדומה בית משפט זה, אשר לו מסורה מלאכת
8 הפרשנות כ"פרשן על", מוסמך לקבוע כי דרך הפרשנות כפי שנקטה על ידי מוסדות התכנון
9 שגויה בעיניו וברי כי תהייה לכך השלכות רוחב. ואולם, השלכות רוחב אלו אינן יכולות
10 להוביל לדין רע בבחינת "hard cases make bad law", ונאמנותו הראשונה של בית
11 המשפט היא לנורמה החוקית ולאופן הראוי לפרשנותה. משהאמור הובהר, הרי שכמו
12 שהקדמתי וצינתי, לא תוצאות הרוחב עליהן מתריעה הוועדה המקומית, הן אלו אשר
13 לגישתי מהוות חיזוק לפרשנות אשר מצאתי לאמץ לתכנית 1/ע. אלא, שהתוצאות להן
14 כיוונתי כמבססות פרשנות זו מתמקדות בוואקום החוקי אשר ייווצר ככל שלא תחולנה על
15 המרתף נשוא הדיון הוראות 1/ע, ואקום אשר ברי כי מתקין התכנית לא כיוון לו ומשכך,
16 ברי כי אינו עולה בקנה אחד עם פרשנות נכונה של התכנית. אשר לכך, כפי שהובהר ופורט,
17 הוועדה המקומית הנפיקה אמנם היתרים לשימוש מכוח נוהג. לעיל העברתי את שבט
18 ביקורתי על אופן התנהלות זו ואולם, את הנעשה אין להשיב. עוד כפי העולה מהסקירה
19 ההיסטורית, תכלית תכניות המרתפים הייתה להסדיר את הנושא ומשכך, הותקנו
20 התכניות. ככל שלא יחולו הוראות תכנית 1/ע על מרתפים שאינם עונים אחר ההגדרה
21 הקבועה למרתף בסעיף 8 לתכנית זו, הרי שעל פניו תחולנה על מרתפים אלו הוראות
22 התכניות האחרות החלות נכון להיום על המקרקעין (במקרה דנן הוראות תכנית רובע 3).
23 בתכניות אלו קיימות הוראות מעבר המאפשרות המשך שימוש כדין. דא עקא – האם
24 השימוש אשר נעשה על ידי העותרת הוא כדין? לטענת העותרת, התשובה לשאלה זו היא
25 בחיוב, הואיל ולגישתה, השימוש נעשה מכוח הוראות תכנית גדס ואולם, כפי שפורט על ידי
26 לעיל בהרחבה, הוראות תכנית גדס אינן מפרטות את השימושים המותרים במרתפים
27 וכידוע כלל בסיסי בדיני התכנון הוא כי "כל מה שאינו מותר – אסור", בהלימה לכך, הרי
28 שעל פניו השימוש במרתף שלא הותר – אסור הוא. קרי, ככל שלא תחולנה הוראות תכנית
29 1/ע על המרתף האמור ובפרט הוראות סעיפים 10ב(1) ו- (2), התוצאה היא שהשימוש
30 שנעשה על ידי העותרת, אף למשרדים, אינו כדין. זאת הואיל ואף ההיתר אשר ניתן לה נוגד
31 תכנית. תוצאה זו, לא זו בלבד שאינה רצויה, אלא שאף בה יש לתמוך במסקנה ובהתאם
32 לה תכלית תכנית 1/ע היא לחול על כלל המרתפים הקיימים בעיר תל אביב ולא רק על אלו
33 העונים אחר ההגדרה הקבועה בסעיף 8 לה.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 25-12-18025 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
 - 10
 - 11
 - 12
 - 13
 - 14
 - 15
 - 16
 - 17
 - 18
 - 19
 - 20
 - 21
 - 22
 - 23
 - 24
 - 25
 - 26
 - 27
 - 28
 - 29
 - 30
 - 31
 - 32
 - 33
41. כריכוז, הנני סבורה כי לשון תכנית ע/1, כמו גם הנסיבות ההיסטוריות אשר הובילו לחקיקתה, מלמדים כי תכנית ע/1 חלה על כל המרתפים בתחומי תחולתה, גם כאלו אשר אינם עונים אחר ההגדרה הקבועה בה.
42. לאור קביעתי זו, הנני נדרשת לבחינת טענתה החלופית של העותרת ובהתאם לה, גם ככל שחלות עליה הוראות תכנית ע/1, הרי שבכל מקרה יש לאפשר לה שימוש במרתף למגורים. זאת הואיל והוראות סעיף 9 ו' לתכנית האוסרות באופן קטגורי את השימוש במרתפים למגורים, חלות רק על מרתפים כהגדרתם בתכנית ע/1 ואשר לכך, הרי שאין חולק כי המרתף נשוא הדיון אינו עונה אחר הגדרת מרתף בתכנית ע/1 – ומשכך, איסור זה אינו חל עליו. זאת ועוד, לטענת העותרת, על הנכס נשוא הדיון, חלה הוראת סעיף 10ב'1, המאפשרת המשך כל שימוש כדין אשר נעשה. נטען כי הואיל ולעותרת ניתן היתר לשימוש למשרדים, שהוא שימוש עיקרי בהתאם להוראות תכנית גדס, הרי שהיא עושה במרתף שימוש עיקרי כדין ובהלימה לכך, יכולה היא להמשיך לעשות במרתף כל שימוש עיקרי שאפשרי לפי תכנית גדס ובכלל כך שימוש למגורים. אלא שטענתה זו של העותרת "נופלת" אף היא לאור קביעתי ובהתאם לה, תכנית גדס אינה מתירה שימושים במרתפים וכי השימוש אשר הותר לעותרת למשרדים, אינו מכוח תכנית גדס אלא מכוח אותו נוהג של המשיבה 2. בהתאמה לכך, הרי שגם ככל שעושה העותרת שימוש מכוח היתר כדין במרתף למשרדים, אין בכך כדי ללמד על זכותה לעשות שימוש אחר במרתף, אשר לא הותר על פי הדין (קרי על פי אותו היתר) ובכלל כך, שימוש למגורים.
- יתרה מכך, הנני סבורה כי המקרה דנן, דומה למקרה אשר נדון על ידי בית המשפט בעניין יורדי הסידה. זאת הואיל וכפי המפורט לעיל וכעולה מפורשות מצילום ההיתר המילולי, אשר תוכנו הובא כלשונו בסעיף לפסק הדין, גם כאן הוקם המרתף כשטח שירות ולא כשטח עיקרי. אמנם בשלב מאוחר יותר (בשנת 1957) יכול שניתן לו היתר לשימוש למשרדים ואולם, אין בכך לשלול את העובדה שבנייתו והשימוש הראשון אשר הותר בו היה כשטחי שירות. משכך, הרי שהנני סבורה כי יש ממש בטענת המשיבות ובהתאם לה על המרתף נשוא הדיון חלות הוראות סעיף 10ב'2 לתכנית ע/1 ובהתאם לה, ניתן לעשות שימוש במרתף זה למשרדים ואולם, לא למגורים.
- יחד עם זאת והואיל ולגישתי הכרעה בשאלה איזה משני סעיפי המשנה של סעיף 10ב' אינה משנה את תוצאת הדיון – אינני מוצאת לקבוע מסמרות בסוגיה זו.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 18025-12-25 ירום אור נכסים בע"מ נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח'

סוף דבר ;

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
43. לאור כל האמור והמפורט, הנני קובעת כי בדין דחתה וועדת הערר את הערר אשר הוגש על ידי העותרת ובהתאמה- הנני דוחה את העתירה.
44. העותרת תישא בהוצאות כל אחת מהמשיבות 11 – 2 בסך של 7,500 ₪ ובהוצאות המשיבה 3 בסך של 15,000 ₪. ההוצאות תשולמנה בתוך 30 יום מהיום.
45. המזכירות תדוור את פסק הדין לצדדים.
- ניתן היום, ז' אב תשפ"ו, 21 יולי 2026, בהעדר הצדדים.

לימור ביבי, שופטת

- 15
- 16
- 17
- 18