ערר מס': לו/ 1035-07-26

מדינת ישראל
ועדת הערר המחוזית
לתכנון ובניה
מחוז מרכז

<u>בפני</u>:

יו"ר הוועדה:	**עו"ד יוני שורץ**
חברי הוועדה:	אדריכל אריה שילה
	נציג ציבור - מר דורון לוי
	נציג ציבור - מר ראים פלאח

<u>העוררת</u>:	**חב' נציבים נכסים וציוד בע"מ**
	ע"י ב"כ עו"ד דורון אריאל ואח'
	-נגד-
<u>המשיבה</u>:	**הוועדה המקומית לתכנון ובניה לוד**
	ע"י ב"כ עו"ד אוהד מרציאנו

<u>החלטה</u>

1. האם "חומה מימות יהושע בן נון" שוכנת מתחת לקמפוס בנק המזרחי בעיר לוד?

2. בחפירת בדיקה שערכה רשות העתיקות בקמפוס הבנק, נחשף קיר אבן מתקופת הברונזה.

3. לגישת ראש העיר לוד, מדובר בשריד של חומת לוד הקדומה מימיו של יהושע בן נון. מנגד, לעמדתה של העוררת, השערה זו נבדקה על ידי גורמי המקצוע ונדחתה.

4. אולם, השאלה ההיסטורית האם החומה היא אכן מימיו של יהושע בן נון, אינה נדרשת להכרעתנו.

5. השאלה המשפטית הניצבת בפנינו היא: האם רשאית רשות הרישוי המקומית לעכב תעודת גמר למבנה שנבנה מעל החומה - עד אשר תבצע העוררת פעולות לחשיפתה של החומה, שעה שרשות העתיקות אינה עומדת על דרישה שכזו.

6. תשובתנו לכך שלילית.

7. תעודת גמר היא אישור לכך שהבנייה נעשתה בהתאם להיתר ולפי כל חיקוק. אין היא כלי להשגת מטרות ציבוריות, ראויות ככל שתהיינה, שאינן מעוגנות בהיתר הבנייה ובדין. משרשות העתיקות, שהיא הגורם הסטטוטורי המוסמך לעניין עתיקות, לא הורתה על פעולות לחשיפת החומה, אין בידי רשות הרישוי המקומית להיכנס בנעליה ולהתנות את תעודת הגמר בביצוע פעולות לחשיפתה של החומה, מאחר והיא אינה "רגולטור על" המבקר את שיקול דעתם של גורמים שהמחוקק הפקיד בידיהם תחומי מומחיות ייחודיים.

8. יישומו של עיקרון זה עומד במוקד הערר שבפנינו, אשר הוגש בגין סירובה של הועדה המקומית לתכנון ובניה **לוד** (להלן: "**הועדה המקומית**") ליתן תעודת גמר למבנה שנבנה מכוחו של היתר בנייה מס' 2023165 (להלן: "**ההיתר**"), בקמפוס בנק המזרחי בעיר לוד.

9. לאחר שעיינו בכתבי הטענות ובנספחיהם, שמענו את הצדדים בדיון שהתקיים בפנינו, ושקלנו את מכלול הנתונים, החלטנו **לקבל** את הערר - כפי שיפורט להלן.

א. <u>הרקע העובדתי</u>

10. המקרקעין מושא הערר דנן, מצויים ברחוב **אבא הלל סילבר 13 בלוד** (להלן: "**המקרקעין**"), ומהווים חלק מקמפוס בנק המזרחי.

11. העוררת היא חברת הנכסים של בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן: "**הבנק**" **או** "**בנק המזרחי**").

12. ביום 10.10.2024 החליטה רשות הרישוי של הועדה המקומית, לאשר את בקשת העוררת להקמת מבנה שירות ותפעול (להלן: "**המבנה**"), וההיתר הופק ביום 15.1.2026.

13. ביום 12.1.2025, מסרה רשות העתיקות לבנק המזרחי "אישור מותנה בפיקוח באתר עתיקות", בחתימת ד"ר עמית שדמן - ארכיאולוג מרחב מרכז (להלן: "**אישור רשות העתיקות**"), אליו צורף דו"ח אשר פירט את העתיקות שהתגלו במקרקעין במסגרת חפירת בדיקה שערכה רשות העתיקות לקראת הקמת המבנה במהלך החודשים נובמבר ודצמבר 2024, ואשר כללו בין היתר חומה עתיקה (להלן: "**החומה**").

14. באישור רשות העתיקות נכתב בנוגע למניעת פגיעה בחומה העתיקה שנחשפה, כדלהלן:

> **"עם השלמת הפעולה הארכיאולוגית הנזכרת לעיל, ולאור ביצוע שינוי תכנוני שכלל פיצול כלונסאות בכדי <u>למנוע פגיעה בקיר המסיבי/חומה שנחשף בחפירה</u>, הרשות אינה דורשת עריכת חפירה נוספת והיא מאשרת לכם לבצע את העבודות... בתנאי שבמשך כל זמן ביצוע עבודות מכל סוג ומין הפוגעות בתת הקרקע <u>או מכסות אותה</u>, יהיה נוכח במקום מפקח מטעם רשות העתיקות."**

15. לטענת העוררת, עבודות הבניה במקרקעין בוצעו בהתאם לאמור באישור הנ"ל, והחומה כוסתה בהתאם להנחיות.

16. לעומת זאת, לעמדתה של רשות הרישוי של הוועדה המקומית, העוררת ביצעה "מחטף", במסגרתו היא כסתה את החומה בבטון, באופן שנועד לסכל את חשיפתה ושימורה.

17. לטענתה, ביום 12.12.2024 הודיע ד"ר עמית שדמן - ארכיאולוג מרחב מרכז, לראש עיריית לוד - המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית (להלן: "**ראש העיר**"), כי החומה שנחשפה, היא חומת העיר לוד הקדומה, וכעבור מס' ימים נוספים, הבהירו זאת גם גורמים נוספים מרשות העתיקות. אולם, חרף חשיבותה של החומה, בחרה העוררת לכסותה בבטון, באופן שנועד כאמור לסכל את הנצחתה.

18. יצוין כי ככל ומדובר ב-"חומה מימות יהושע בן נון", הרי שיכולה להיות לכך משמעות דתית והלכתית, למשל בנוגע למועד חלותו של חג הפורים בעיר לוד.

19. ביום 9.7.2026, נפגשו נציגי העוררת עם ראש העיר בלשכתו לצורך קידום מתן תעודת גמר למבנה, אולם לפי תצהיר של מנכ"ל העוררת, הודיע ראש העיר לנציגי העוררת, כי הוא מסרב ליתן תעודת גמר, וכי הסכמתו מותנית בהתחייבות לאפשר חפירות בשטח הבנק, בהתקנת רצפת זכוכית בקומת החניון דרכה ניתן יהיה לראות את החומה העתיקה, ובהפקדת ערבות בסך 10 מיליון ₪, להבטחת ביצוע הפעולות לשימור החומה.

20. הוועדה המקומית אינה מכחישה את עצם הפגישה ואת עמדת ראש העיר, אך טוענת כי לא הייתה זו פגישה רשמית, וכי האמירה בדבר 10 מיליון ₪, "**נאמרה בבירור כהפרזה, שנועדה להבהיר כי האמת ההיסטורית אינה עומדת למכירה וכי שום סכום כספי לא יניא את הרשות מחובתה לשמר את הממצא המקורי**" (סעיף 37 לכתב תשובת הועדה המקומית).

21. ביום 14.7.2026, פנתה העוררת במכתב אשר מוען אל הוועדה המקומית, ראש העיר ולמהנדסת העיר, ודרשה לקבל תעודת גמר, ומשלא נענתה, הוגש הערר דנן.

22. לאחר שהוגשו כתבי הטענות קיימנו דיון בערר, בו השתתפו מטעם רשות הרישוי המקומית: ראש העיר ומהנדסת העיר, וכן השתתפו גם מנכ"ל העירייה, ונציגי אגף הרישוי.

23. בסיום הדיון, ניתנה לצדדים תקופת שהות, כדי להידבר ולבחון מתווה מוסכם, אולם בתום התקופה הודיעונו הצדדים, כי הם לא הגיעו להסכמה וכי נדרשת הכרעתנו.

ב. <u>תמצית טענות הצדדים</u>

24. להלן יפורטו תמצית טענות הצדדים כפי שהועלו בכתבי הטענות, ובדיון שנערך בפנינו:

25. לטענת העוררת, סירוב הוועדה המקומית ליתן תעודת גמר, הינו שלא בסמכות, בין היתר, מהטעמים דלהלן:

25.1. המבנה הוקם בהתאם להיתר הבניה, וכל תנאי ההיתר קוימו, למעט תנאים טכניים בודדים שלהבטחתם הופקדה ערבות בסך של 100,000 ₪.

25.2. סמכות הרשות בשלב תעודת הגמר היא טכנית במהותה, ומתמצה בהשוואה בין ההיתר לבין הבנייה שבוצעה, ואין הרשות מוסמכת להוסיף בשלב זה דרישות שלא נכללו בהיתר.

25.3. רשות העתיקות שהינה הגוף המוסמך לפי דין, ליוותה את העבודות, דרשה שינוי תכנוני של פיצול כלונסאות שבוצע, ואישרה ביום 12.1.2025 את ביצוע העבודות, והיא לא הורתה על שימור או על חשיפה של החומה, ואף הבהירה בפומבי כי השערת "חומת יהושע בן נון" נבדקה ונמצאה שגויה.

25.4. הסירוב ליתן תעודת גמר, נעוץ בגחמה אישית של ראש העיר, ולעמדת העוררת - ראש העיר מצוי בניגוד עניינים בין תפקידו כיו"ר מוסד תכנון לבין שאיפותיו כראש העיר.

25.5. הדרישות לרצפת זכוכית, לחפירות בלתי מוגבלות ולערבות של 10 מיליון ₪ אינן מעוגנות בהיתר ולא בדין.

25.6. הטענה שהעלתה הועדה המקומית רק במהלך הדיון, לפיה, הבניה בוצעה עוד לפני שניתן היתר הבניה, היא הרחבת חזית אסורה, הנטענת בשיהוי, וממילא אין חולק כי כיום קיים היתר והמבנה תואם את היתר הבניה.

26. לאור האמור, סבורה העוררת כי יש להפיק לה תעודת גמר, תוך חיוב הועדה המקומית בהוצאות.

27. מנגד, הוועדה המקומית עומדת על סירובה ליתן תעודת גמר, ומבקשת לדחות את הערר, בין השאר, מן הנימוקים הבאים:

27.1. במהלך ביצוע עבודות הבניה, נחשפה חומת העיר הקדומה לוד, מתקופת הברונזה, בעלת חשיבות לאומית, היסטורית והלכתית. העוררת כיסתה אותה בבטון ויצקה מעליה כלונסאות, בחוסר תום לב, כדי לקבוע עובדות בשטח. פעולה זו "**היא שעומדת בבסיס הסירוב המוצדק למתן תעודת גמר**" (ס' 11 לכתב תשובת הועדה המקומית).

27.2. הוועדה המקומית הציעה הצעות פשרה, כגון: חשיפת מקטע של כ-30 מ' מן החומה תחת רצפת זכוכית בקומת החניון, ובהמשך הסכימה להסתפק בכ-15 מ' בלבד, ולחלופין, מימון חפירה ארכיאולוגית בשטח סמוך בעלות משוערת של כמיליון ₪. ברם, העוררת דחתה דרישות אלה והציעה הצבת "דגם" בכניסה למבנה (ס' 11-9 לכתב תשובת הועדה המקומית). לפיכך סבורה הוועדה המקומית, כי "**העובדה שהעוררת בחרה להתעלם מהצעות הפשרה של המשיבה ולכסות את החומה באופן חד-צדדי, מהווה עילה מספקת לעיכוב האישור עד להסדרת הנושא הארכיאולוגי ושימור החומה כנדרש**" (ס' 32 לכתב תשובת הועדה המקומית).

27.3. תקנה 97(א) ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, מתנה את תעודת הגמר בכך שהבנייה נעשתה "**לפי כל חיקוק**", והעוררת הפרה את הדרישות הקבועות ב-**חוק העתיקות, תשל"ח-1978**, ומשכך לא התגבשה זכאותה, ומתן התעודה יהיה "פרס לעבריין".

27.4. עמדת הוועדה המקומית אינה "גחמה", אלא מדיניות עקבית של שימור מורשת, והיא נתמכת גם על ידי שר המורשת.

27.5. הטענה לניגוד עניינים של ראש העיר, מופרכת וחסרת בסיס.

27.6. הערבות שהופקדה על ידי העוררת, נועדה להבטחת תנאים טכניים בלבד, ואין בה כדי לרפא את הפגיעה בחומה.

27.7. בדיון שהתקיים בפנינו, הוסיפה הוועדה המקומית וטענה, כי ההיתר הופק רק ביום 15.1.2026, בעוד המבנה נבנה לפני כן, ומכאן שהעבודות בוצעו ללא היתר.

28. סיכומו של עניין: המחלוקת בין הצדדים היא: האם רשאית רשות הרישוי לסרב ליתן תעודת גמר, אך ורק בשל האופן שבו טופל ממצא ארכיאולוגי שנחשף במקרקעין, שעה שרשות העתיקות לא קבעה כי קיימת מניעה כלשהי.

29. להלן תפורט הכרעתנו.

ג. <u>דיון והכרעה</u>

30. כאמור בפתח הדברים, החלטנו **לקבל** את הערר.

31. שלב תעודת הגמר נועד לבחון אם הבנייה נעשתה בהתאם להיתר הבניה ולפי כל חיקוק.

32. בענייננו, הוועדה המקומית לא ביססה את סירובה על אי התאמה של המבנה להיתר, אלא רק על האופן שבו טופל הממצא הארכיאולוגי, כאשר הגורם הסטטוטורי המוסמך לעניין עתיקות - לא הצביע על הפרה של חוק העתיקות.

33. בנסיבות אלה, הסירוב ליתן תעודת גמר, לא יכול לעמוד.

34. להלן נבאר את עמדתנו:

ג.1. <u>זכות הערר על סירוב ליתן תעודת גמר</u>

35. תקנה 97 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, קובעת כי כאשר רשות הרישוי מצאה שהבנייה נעשתה בהתאם להיתר ולדין, וכן שהתקיימו התנאים שנקבעו בהיתר למתן תעודת גמר, עליה לתת את התעודה בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה או ממועד מילוי התנאים, לפי המאוחר. אולם, אם התנאים לא התקיימו, עליה למסור הודעת סירוב מנומקת או לדרוש השלמת פרטים וערבויות, ואם לא ניתנה תעודה או החלטה בתוך 30 ימים, יראו זאת כסירוב לתת תעודה, כדלהלן:

> **"(א) מצאה רשות הרישוי כי הבנייה או העבודות נושא הבקשה נעשו בהתאם להיתר ולפי כל חיקוק, וכן כי התקיימו התנאים שנקבעו בהיתר להוצאת תעודת גמר, תיתן תעודת גמר בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה או ממועד מילוים של כל התנאים, לפי המאוחר.**
>
> **(ב) מצאה רשות הרישוי כי לא התקיימו התנאים להוצאת תעודת גמר בתום 30 ימים ממועד הגשת הבקשה, תודיע לבעל ההיתר ולאחראי לביקורת על הביצוע על סירובה לתת את התעודה והנימוקים לכך או על דרישתה להשלמת פרטים וערובות לפי סימן ג'.**
>
> **(ג) לא ניתנה תעודת גמר כאמור בתקנת משנה (א), או החלטה כאמור בתקנת משנה (ב) בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה, יראו זאת כסירוב לתת תעודה."**

36. תקנה 98 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, קובעת כי תעודת גמר תהווה אישור הרשות המאשרת כאמור בסעיף 157א ל-**חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965**, כדלהלן:

> **"(א) על אף האמור בתקנה 97, שלחה רשות הרישוי הודעה כאמור בתקנה 96(א), לא תינתן תעודת גמר אלא לאחר ששולמו החיובים כאמור.**

(ב) תעודת גמר תהווה אישור הרשות המאשרת כאמור בסעיף 157א לחוק.״

37. סעיף 157א ל-**חוק התכנון והבניה, תשכ״ה-1965** (להלן: ״**החוק**״), אשר כותרתו הינה: ״הגבלת הספקת חשמל, מים וטלפון״, עוסק באישורים הניתנים על ידי ״הרשות המאשרת״, אשר מוגדרת כדלהלן:

״״״הרשות המאשרת״ - יושב ראש ועדה מקומית יחד עם מהנדס הועדה, או יושב ראש ועדת משנה לפי סעיף 18 יחד עם מהנדס הועדה המקומית;״

38. הרכב הרשות המאשרת, זהה להרכבה של רשות הרישוי. ר׳ ס׳ 30 לחוק, הקובע כי: ״**יושב ראש הועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הועדה המקומית ומהנדס הועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר לפי סעיף 145**״.

39. סעיף 157א(ז) ל-**חוק התכנון והבניה, תשכ״ה-1965**, קובע, כי הנפגע מסירוב הרשות המאשרת ליתן אישור, רשאי לערור בפני ועדת הערר בתוך 15 ימים ממועד שנודע לו על הסירוב, כדלהלן:

״הרואה עצמו נפגע על ידי סירוב לתת אישור לפי סעיף זה או על ידי הוראה שניתנה לפי סעיף קטן (ב), (ו) או (ח)(2), רשאי לערור על כך בפני ועדת הערר תוך חמישה עשר ימים מהיום שבו הודע לו על הסירוב או על ההוראה; ועדת הערר תיתן החלטתה בערר בתוך שלושים ימים מיום שהוגש לה, ולאחר שנתנה הזדמנות לרשות המאשרת להשמיע עמדתה בפניה.״

40. נוכח האמור, הואיל ותקנה 98 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע״ו-2016**, קבעה כאמור, כי תעודת גמר תהווה אישור הרשות המאשרת כאמור בסעיף 157א לחוק, הרי שבהתאם לסעיף 157א(ז), ישנה זכות ערר על סירוב ליתן תעודת גמר.

41. לעניין זה ר׳ למשל את עת״מ (מינהליים ת״א) 34092-05-22 **ישראל קריב אחזקות בע״מ נ׳ הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב** (נבו, 28.12.2022):

״משיב 2 הודיע לעותרת ביום 28.7.20 כי לא התקיימו התנאים להוצאת תעודת גמר לפי סעיף 97(ב) לתקנות, ומשכך היה על העותרת להגיש ערעור לוועדת הערר.״

42. כן ר׳ את ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה צפון) 1034-05-22 **דורון דודוביץ׳ נ׳ הועדה המקומית לתכנון ולבניה חבל אשר** (נבו, 2.5.2022):

״אשר לסירוב לתת תעודת גמר, אכן קיימת זכות ערר בנושא זה.״

43. להשלמת התמונה הנורמטיבית יצוין, כי סעיף 157א(ז) לחוק מקנה כאמור זכות ערר על סירוב הרשות המאשרת ליתן אישור חיבור לתשתיות, אולם הוא אינו מקנה זכות ערר על **מתן** האישור לחיבור לתשתיות.

44. לעניין זה ר׳ למשל את ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה תל אביב-יפו) 13035-04-22 **א.ר.י מזרחי ובניו בניה והשקעות בע״מ נ׳ ועדת המשנה לתכנון ובניה בת ים** (נבו, 16.6.2022):

״״״טופס 4״ הינו תעודת גמר המעידה כי בניית הנכס הסתיימה וכי ניתן לאכלסו.

החלטה בדבר <u>אישור</u> ׳טופס 4׳ אינה נכללת בהוראות החוק המקנות זכות ערר.״

45. באופן דומה, גם ביחס לתעודת גמר, זכות הערר תהא רק על **סירוב** ליתן את תעודת הגמר ולא תהא זכות ערר על **מתן** תעודת הגמר.

46. ר׳ לעניין זה את החלטתנו ב-ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1006-01-26 **אורון דן נ׳ הוועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות** (נבו, 20.4.2026):

״כשם שזכות הערר לפי סעיף 157א(ז) לחוק בנוגע לאישור לחיבור לתשתיות היא רק על סירוב ליתן את האישור ולא על מתן האישור, כך גם לגבי זכות הערר ביחס לתעודת גמר, זכות זו תהא רק על סירוב ליתן את תעודת הגמר ולא תהא זכות ערר על מתן תעודת הגמר.״

47. בענייננו - בו עסקינן כאמור בערר על סירוב ליתן תעודת גמר, הואיל והוועדה המקומית לא חולקת על העובדה שהיא מסרבת ליתן תעודת גמר, והיא אף מבקשת לקבוע כי "**הודעת הסירוב ניתנה כדין ובסמכות**" (ס' 46 לכתב תשובת הועדה המקומית), הרי שקיימת לעוררת זכות ערר על סירובה של הועדה המקומית ליתן לה תעודת גמר.

ג.2. <u>היקף שיקול הדעת בשלב תעודת הגמר</u>

48. כאמור לעיל, תקנה 97 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, קובעת כי כאשר רשות הרישוי מצאה שהבנייה נעשתה בהתאם להיתר ולדין, וכן שהתקיימו התנאים שנקבעו בהיתר למתן תעודת גמר, "**תיתן תעודת גמר**" בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה או ממועד מילוי התנאים, כדלהלן:

> "**מצאה רשות הרישוי כי הבנייה או העבודות נושא הבקשה נעשו בהתאם להיתר ולפי כל חיקוק, וכן כי התקיימו התנאים שנקבעו בהיתר להוצאת תעודת גמר, <u>תיתן תעודת גמר</u> בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה או ממועד מילוים של כל התנאים, לפי המאוחר.**"

49. לשון התקנה - "**תיתן תעודת גמר**", היא לשון של חובה, ועל כן, משמצאה הרשות המאשרת כי התקיימו התנאים, אין היא רשאית לסרב ליתן תעודת גמר.

50. יודגש, כי על פי תקנה 20(א)(15) ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, יש לציין במסגרת מסירת המידע להיתר, "**תנאים לתעודת גמר, ככל שקיימים**", ועל פי תקנה 42(ד)(4) ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, רשות הרישוי רשאית להוסיף בהחלטתה "**פירוט תנאים למתן תעודת גמר, אשר יהוו תנאים בהיתר**", אולם, אין מקום להוספת תנאים חדשים בשלב מתן תעודת הגמר.

51. דהיינו, בשלב תעודת הגמר, תפקידה של הרשות המאשרת מתמצה בעריכת השוואה בין ההיתר שניתן, לבין הבנייה שבוצעה בפועל.

52. בית המשפט העליון הבהיר במסגרת ע"א (עליון) 482/99 **בלפוריה מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאלים** (נבו, 29.11.2001), את תפקידה של הרשות המאשרת - בנוגע לאישור חיבור לתשתיות לפי סעיף 157א(ה1) לחוק, כדלקמן:

> "**כל תפקידה של "הרשות המאשרת" כהגדרתה בסעיף 157א(א) לחוק הוא לבחון אם הבנייה נעשתה בהתאם להיתר הבנייה, ואם אכן כך הדבר, להעניק למבקש "טופס 4" כדי שיוכל להתחבר לרשתות החשמל, המים והטלפון.**
>
> **מעבר להשוואה ה"טכנית" בין היתר הבנייה ובין הבנייה שנעשתה בפועל אין ללמוד מהסעיף על סמכותה של הוועדה להעניק או לא להעניק היתרים לשימוש.**"

53. הגיונם של דברים אלו, מתאים גם לתפקידה של הרשות המאשרת בעת מתן תעודת גמר.

54. לפיכך, תפקידה של "הרשות המאשרת" בעת מתן תעודת גמר הוא: לערוך השוואה "טכנית" בין היתר הבנייה ובין הבנייה שנעשתה בפועל, וככל וכך הדבר, עליה להעניק למבקש תעודת גמר, ואין היא יכולה לקבוע תנאים חדשים לצורך מתן תעודת גמר, שכן שלב תעודת הגמר אינו מהווה "מקצה שיפורים" תכנוני או ארכיאולוגי עבור הוועדה המקומית, ומרגע שההיתר הופק כדין והבנייה בוצעה בהתאם לו, אין הרשות רשאית להשתמש בתעודת הגמר כמסלול עוקף לתיקון מחדלי תכנון או להטלת חובות חדשות שלא עוגנו במסגרת הסטטוטורית המקורית של ההיתר.

55. בענייננו, אין חולק כי בשום שלב לא נקבע תנאי לתעודת גמר שעניינו חשיפת החומה, הנצחתה או שימורה, ועל כן לא ניתן להוסיף תנאי זה בשלב מתן תעודת הגמר.

56. דא עקא, במסגרת כתב תשובתה לערר, מבקשת הועדה המקומית לקבוע כי "**לא תינתן תעודת גמר או אישור אכלוס למבנה עד אשר תפעל העוררת להסדרת שימור החומה הארכיאולוגית וביצוע חשיפה או חפירה כנדרש, הכל בהתאם להצעות הפשרה ההוגנות שהועלו על ידי המשיבה**" (ס' 46 לכתב התשובה).

57. כלומר, הוועדה המקומית מבהירה, כי תעודת הגמר מותנית בחשיפת מקטע מן החומה תחת רצפת זכוכית בקומת החניון, או במימון חפירה ארכיאולוגית בשטח סמוך בעלות משוערת של כמיליון ₪.

58. דרישות אלו לא נזכרו במידע להיתר ואף לא נקבעו כתנאי בהיתר, ועל כן, התניית תעודת הגמר בדרישות אלו, חורגת מן הסמכות שהקנה המחוקק לרשות המאשרת.

59. הלכה היא, כי שימוש בסמכות לתכלית שלא לשמה הוענקה, פסול.

60. לעניין זה ר' למשל את שנפסק לפני עשרות שנים ב-בג"ץ 105/54 **אויגן לזרוביץ נ' המפקח על המזונות (אבינועם הלוי), ירושלים** (נבו, 3.01.1956) (להלן: "**הלכת לזרוביץ**") בנוגע לעניין שונה, אך העיקרון שנקבע יפה גם לענייננו:

> **"אין זה גם מתפקידו של המשיב לפתור בעיות דתיות ולאומיות באמצעים אדמיניסטרטיביים שניתנו לו לתכליות ולמטרות לגמרי אחרות."**

61. כן ר' את בג"ץ 61683-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (נבו, 20.8.2026), שם לאחר שאוזכרה הלכת לזרוביץ, נקבע כדלהלן:

> **"כאשר עומד ביסוד ההחלטה שיקול שהרשות לא הוסכמה לשקול, בין אם במפורש בהתאם לנוסח החוק המסמיך ובין אם במשתמע לאורם של עקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית - דינה של החלטה זו להיפסל."**

62. כך גם כאן: הסמכות לתת תעודת גמר נועדה לוודא התאמה להיתר, ולא להשיג מטרות שימור ארכיאולוגי שלא נקבעו על ידי הגורם המוסמך, ועל כן, גם אם השימור הארכיאולוגי בו מעוניינת הועדה המקומית הוא לגיטימי לכשעצמו, אין להשתמש בסמכות למתן תעודת גמר, כמנוף להשגת מטרות שהרשות לא הצליחה להשיג באפיקים המוסמכים, תהיינה חשובות ככל שתהיינה.

ג.3. <u>מעמדה הסטטוטורי של רשות העתיקות</u>

63. הוועדה המקומית תומכת את סירובה, בכך שלעמדתה, הבנייה לא נעשתה "**לפי כל חיקוק**" כפי שנדרש בתקנה 97(א) ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, היות ולטענתה, העוררת הפרה את חוק העתיקות.

64. אנו דוחים טענה זו.

65. סעיף 1(א) ל-**חוק רשות העתיקות, תשמ"ט-1989**, מגדיר את רשות העתיקות כדלהלן:

> **""הרשות" - רשות העתיקות המוקמת בחוק זה;"**

66. סעיף 5(א) ל-**חוק רשות העתיקות, תשמ"ט-1989**, אשר עוסק בתפקידי רשות העתיקות, קובע כי: "**תפקידה של הרשות הוא לטפל בכל עניני העתיקות, לרבות עתיקות תת-ימיות, בישראל.**", וסעיף 5(ב) מסמיך אותה "**לעשות לגבי עתיקות ואתרים כל פעולה הנחוצה לשם מילוי תפקידיה**", ובכלל זה בין היתר, פעולות של חשיפה, חפירה, שימור ושחזור.

67. סעיף 1 ל-**חוק העתיקות, תשל"ח-1978**, מגדיר את מנהל רשות העתיקות: ""**המנהל" - מנהל הרשות;**", וסעיף 6 מעניק למנהל הרשות סמכויות שונות, לרבות מתן הוראה על הפסקת עבודה, כדלהלן:

> **"(א) עשה אדם עבודות במקרקעין, בין שלו ובין של זולתו, וגילה בהם עתיקה, יודיע על כך למנהל כאמור בסעיף 3 ויפסיק את העבודות עד תום 15 ימים מיום מסירת ההודעה, זולת אם קיבל תוך זמן זה רשות מאת המנהל להמשיך בעבודה.**
>
> **(ב) תוך 15 ימים מיום מסירת ההודעה כאמור רשאי המנהל להודיע בכתב לבעל הקרקע ולמחזיק בה על התנאים להמשך העבודה או להורות על הפסקתה לחלוטין."**

68. סעיף 29(א) ל-**חוק העתיקות, תשל"ח-1978**, אוסר על בנייה ב-"אתר עתיקות", **"אלא באישור בכתב מאת המנהל ובהתאם לתנאיו"**, וסעיף 31 מסמיך את מנהל הרשות להורות על החזרת אתר למצבו הקודם, מקום שפעולה נעשתה ללא אישור או בניגוד לתנאיו.

69. על מעמדה של רשות העתיקות כגוף הסטטוטורי המופקד על ענייני העתיקות, עמד בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 1761/02 **רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ** (נבו, 20.02.2006):

> **"ארץ ישראל משופעת בעתיקות. עתיקות אלו הן נכס היסטורי ולאומי, ועתיקה שנמצאה בישראל היא נכס המדינה (סעיף 2 לחוק העתיקות, תשל"ח-1978).**
> **<u>לטיפול בכל נושא העתיקות כונן חוק רשות העתיקות, תשמ"ט-1989 תאגיד סטטוטורי, הלוא היא רשות העתיקות (הרשות).</u>**
> **הרשות הוסמכה לעשות בענייניהם של אתרי עתיקות ועתיקות פעולות מפעולות שונות, ובהן חשיפה וחפירה של אתרים (סעיף 5(ב)(1) לחוק רשות העתיקות).**
> **סמכות זו שקנתה הרשות מוצאת ביטוי גם בחוק העתיקות.**
> **חוק העתיקות קובע הסדר מפורט לטיפול בעתיקות, ומנהל רשות העתיקות הוסמך בו להכריז על מקרקעין להיותם "אתר עתיקות". משהוכרזו מקרקעין להיותם אתר עתיקות, אין לבצע בהם עבודות כלשהן בלא קבלת אישור בכתב מרשות העתיקות (סעיף 29 לחוק העתיקות)."**

70. מכאן, שהמחוקק הפקיד את השאלה אם עתיקה שנחשפה מצדיקה עצירת עבודות, שימור או חשיפה, בידי רשות העתיקות, ולא בידי הרשות המאשרת של הועדה המקומית.

71. אכן, כאמור לעיל, תקנה 97(א) ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, מחייבת את רשות הרישוי לוודא כי הבניה בוצעה על פי היתר הבניה וכן **"לפי כל חיקוק"**, אך אין משמעות דרישה זו, שעל רשות הרישוי המקומית להפוך ולהיות רשות עתיקות מקבילה, היות ורשות הרישוי אינה "רגולטור על" המבקר את החלטותיהם של רשות העתיקות, רשות הכבאות או המשרד להגנת הסביבה, וממיר את שיקול דעתם המקצועי בשיקול דעתו שלו, וכל תפקידה בשלב תעודת הגמר הוא לוודא כי ניתנו האישורים הנדרשים מן הגורמים המוסמכים, וכי אלה לא קבעו שנפל פגם בביצוע העבודות.

72. בענייננו, העובדות אינן מצביעות על הפרה של חוק העתיקות, מהסיבות דלקמן:

72.1. כפי שתואר בפרק העובדתי, החומה נחשפה בחפירת בדיקה שערכה רשות העתיקות לקראת בניית המבנה, ומשכך, עצם הגילוי היה ידוע לה עם התרחשותו, ועל כן אין בסיס לטענה כי הופרה חובת ההודעה שבסעיף 6(א) ל-**חוק העתיקות, תשל"ח-1978**.

72.2. כאמור לעיל, ביום 12.1.2025, ניתן אישור רשות העתיקות, כאשר לא נטען, וודאי שלא הוכח, כי רשות העתיקות קבעה שהעוררת חרגה מתנאי האישור. נהפוך הוא. בדיון שנערך בפנינו, אישרו נציגיה של הוועדה המקומית, כי חוץ מאישור רשות העתיקות הנ"ל, לא ניתנו הנחיות נוספות, וכי רשות העתיקות לא הורתה על עצירה, וכי הוועדה המקומית לא ביקשה צווים כלשהם לעצירת העבודות.

72.3. בדיון שנערך בפנינו, הציגה העוררת דוא"ל מיום 3.8.2026 מאת ד"ר עמית שדמן - ארכיאולוג מרחב מרכז ברשות העתיקות, אשר נשלח למנכ"ל העוררת לבקשתו. בדוא"ל צוין כי **"על חשיבות הממצא אין חולק"** וכי **"הממצא חשוב מבחינה מחקרית"**, אך כי: **"הממצא שנתגלה במסגרת החפירות הארכיאולוגיות בבנק מזרחי לא ראוי לשימור ו/או הצגה ו/או הנגשה. <u>מדובר בממצא דל מאוד שלא ממחיש דבר מלבד גבב של אבנים</u>. עניין נוסף, מבחינת רשות העתיקות אין ולא הייתה מניעה לשמר את הממצא. אך <u>הרשות לא דרשה זאת</u>"**. במהלך הדיון בפנינו, לא נטען כי אין זו העמדה העדכנית של רשות העתיקות. ואולם, אף בלא הודעת הדוא"ל הנ"ל, די באישור רשות העתיקות מיום 12.1.2025, ובהודאת נציגי הוועדה המקומית בדיון, כי לא ניתנו הנחיות נוספות וכי רשות העתיקות לא הורתה על עצירה או על חפירות, כדי לבסס את המסקנה שרשות העתיקות לא דרשה את שימור החומה או את חשיפתה.

73. במהלך הדיון בפנינו הבהיר ראש העיר, כי גורמי רשות העתיקות שינו את עמדתם, וכי עמדתם העדכנית, לפיה החומה אינה מצריכה שימור כלשהו, הינה שגויה.

74. בכל הכבוד הראוי, איננו מכריעים במחלוקת ארכיאולוגית זו שבין רשות העתיקות ובין רשות הרישוי המקומית, אולם אנו קובעים, כי רשות הרישוי המקומית אינה מוסמכת לחלוק על הגורם הסטטוטורי המוסמך לקבוע בעניינים אלו. המחוקק הפקיד את סמכות הפיקוח וההכרעה בענייני עתיקות בידי רשות העתיקות, וקביעתו של הרגולטור המקצועי נהנית מחזקת תקינות מנהלית, ומשכך, הגורמים השונים בוועדה המקומית אינם יכולים להחליף את שיקול דעתו המקצועי בשיקול דעתם שלהם. יוער, כי מן הדוא"ל הנ"ל עולה שאין סתירה בין הודעת גורמי רשות העתיקות בדצמבר 2024 על חשיבות הממצא, לבין עמדתם המאוחרת, שכן, חשיבותו המחקרית של ממצא לחוד, והשאלה אם הוא ראוי לשימור, להצגה או להנגשה לחוד.

75. ככל שסבורה רשות הרישוי המקומית כי רשות העתיקות שוגה בעמדתה, או כי היא פועלת משיקולים פסולים, באפשרותה לפעול באפיקים המתאימים שהדין מעמיד, אך אין היא רשאית להשיג בדרך עקיפה - באמצעות עיכוב תעודת הגמר, את מה שלא השיגה בדרך הישירה.

76. אשר על כן, מאחר ולא הוכח כי העוררת הפרה את חוק העתיקות, אין בטענה זו של הועדה המקומית כדי להצדיק את סירובה ליתן לעוררת תעודת גמר.

ג.4. <u>הטענה החדשה כי הבנייה בוצעה עוד לפני שניתן היתר הבניה</u>

77. במהלך הדיון שנערך בפנינו, טענה הוועדה המקומית, לראשונה, כי המבנה נבנה בטרם הופק בפועל היתר הבניה, ועל כן לעמדתה יש בכך כדי להצדיק את הסירוב ליתן תעודת גמר.

78. איננו מקבלים את טענה זו.

79. ראשית, מדובר בנימוק חדש שלא עמד ביסוד הסירוב, שכן בכתב תשובתה לערר ציינה הוועדה המקומית מפורשות, כי הפגיעה הנטענת בחומה "היא שעומדת בבסיס הסירוב" (ס' 11 לכתב תשובת הועדה המקומית).

80. אמנם רשות מינהלית יכולה בנסיבות מסוימות להעלות נימוקים בדיעבד, אך אלו ייבחנו בזהירות ובחשדנות.

81. לעניין זה ר' למשל את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 6315/05 **פקיד שומה תל אביב 4 נ' יחזקאל (איזי) שרצקי** (נבו, 24.12.2012):

> **"נימוקים הניתנים על ידי הרשות <u>בדיעבד</u> הם לעתים "חשודים" וכפי שקבע השופט לנדוי יש לנקוט "גישה זהירה וחשדנית אל טענות 'כבושות' של הרשות המינהלית".**
>
> **(בג"ץ 75/76 "הילרון" חברה ליצוא ויבוא גידולי ומוצרי חקלאות בע"מ נ' המועצה ליצור פירות ושיווקם (מועצת הפירות), פ"ד ל(3) 645, 649 ה (1976)).**
>
> **יחד עם זאת השופט לנדוי הוסיף שם מיד כי "לא צוטט אף מקרה אחד שבו סירב בית-משפט זה לשים לבו לטענה של הרשות המשיבה רק מפני שהיא הועלתה במאוחר".**
>
> **(שם, בעמ' 649 (בקשה לדיון נוסף נדחתה: ד"נ 27/76 "הילרון" חב' ליצוא ויבוא גדולי מוצרי חקלאות בע"מ נ' המועצה ליצור פירות ושיווקם, פ"ד לא(3) 18 (1977); כן ראו והשוו: ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808, 817 (1994); ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 193 (1988)).**"

82. בעניינו, הנימוק החדש הועלה לראשונה בדיון, מס' חודשים לאחר הסירוב, כאשר לכל אורך הדרך ביססה הועדה המקומית את סירובה ליתן תעודת גמר - בפגיעה הנטענת בחומה, ולא בכך שבוצעה בניה לפני שניתן היתר בניה.

83. **שנית**, אף אם נניח - מבלי לקבוע מסמרות - כי חלק מן העבודות בוצעו בטרם הופק ההיתר, אין בכך כדי להצדיק את הסירוב ליתן תעודת גמר, זאת מן הטעם שהוועדה המקומית עצמה בחרה להפיק את היתר הבנייה (הנושא את חתימת יו"ר הוועדה המקומית), חרף עבריינות הבנייה הנטענת על ידה כעת, והוועדה המקומית לא טענה כי ההיתר בטל, והיא אף לא נקטה כל פעולה כדי להביא לביטולו.

84. לפיכך, הגם שאין להקל ראש בעבריינות בניה, בנסיבות ענייננו, בו בחרה הועדה המקומית להפיק את היתר הבניה, לטענתה - לאחר הבניה, המענה לעניין זה - ככל ואכן היה, מצוי במישור האכיפה, ולא במניעת תעודת גמר.

85. למען הסר ספק נבהיר, כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכויות האכיפה הנתונות לוועדה המקומית ולגורמים אחרים, וכל שנקבע בהחלטה זו הוא כי רשות הרישוי אינה רשאית להשתמש בכלי של תעודת גמר בניגוד לדין.

86. כמו כן, אין בהחלטתנו כדי לקבוע כי המבנה תואם את ההיתר בכל פרטיו, ובחינת התאמת המבנה להיתר, נותרת בידי רשות הרישוי.

ג.5. <u>התוצאה המעשית</u>

87. לאור כל האמור לעיל, הואיל והמניעה שעליה ביססה הוועדה המקומית את סירובה, היא דרישת הועדה המקומית לביצוע פעולות של חשיפת החומה, אשר כאמור לעיל, לא נקבעו כתנאי לתעודת גמר, ואף לא נדרשו על ידי רשות העתיקות, אין הצדקה לסירוב ליתן תעודת גמר, ועל כן, דינו של הערר **להתקבל** ועל הועדה המקומית להפיק לעוררת תעודת גמר - בכפוף לקיום יתר התנאים שבדין, <u>למעט</u> הדרישות הנוגעות לחשיפת החומה או לשימורה.

88. בעניין זה יובהר, כי תקנה 99 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, קובעת כי "**רשות הרישוי <u>רשאית</u> לתת תעודת גמר <u>אף אם לא הושלמו כל תנאי ההיתר</u> במועד הגשת הבקשה**", וזאת בכפוף בין היתר להמצאת ערבות לפי תקנה 100 לתקנות אלה. ודוק: רשות הרישוי **רשאית** לאפשר השלמה מאוחרת של תנאים, אך אינה חייבת לעשות כן.

89. בנסיבות עניינו, בהן נמצא, כי הסירוב ליתן את התעודת גמר - נעשה משיקולים שאינם בגדר סמכותה של רשות הרישוי, אנו מורים לרשות הרישוי <u>לאפשר</u> השלמה מאוחרת של פרטים ותנאים, בהתאם לתקנות הנ"ל.

90. בשולי הדברים נציין, כי הואיל וקיבלנו את הערר, מתייתר הצורך להכריע בטענת העוררת לפיה ראש העיר מצוי בניגוד עניינים, ונדגיש כי איננו מחווים דעה בנוגע להאשמות שהוטחו מצד זה ומצד זה, ואין בהחלטתנו כל קביעה בעניין תום לבו של מאן דהו.

91. **בטרם נעילה נדגיש, כי אין בהחלטה זו כדי להמעיט מחשיבותה של שמירת מורשת העבר של העיר לוד. עיר עתירת היסטוריה כדוגמת לוד, רשאית להתגאות בעברה, ויש לברך את ראשיה אשר פועלים לחשיפתו. משנה תוקף מקבלים הדברים כאשר עסקינן בממצאים היסטוריים שיכולה להיות להם השפעה דתית והלכתית על העיר וסביבתה (כגון ביחס למועד חלותו של חג הפורים - "פורים דמוקפין"). אך יחד עם זאת, יש לעשות זאת באמצעים שהדין מעמיד, כגון: פנייה לרשות העתיקות ולשר הממונה, תכנון סטטוטורי, הסכמות וולונטריות, או הליכים משפטיים מתאימים, ברם, הסמכות למנוע תעודת גמר בלא שיש לכך עילה בדין, אינה נמנית עם אמצעים אלו.**

<u>סוף דבר</u>

92. לאור כל האמור לעיל, אנו **מקבלים** את הערר, ומורים כדלקמן:

92.1. הרשות המאשרת של הוועדה המקומית תיתן לעוררת תעודת גמר למבנה, בתוך **7** ימים מיום המצאת החלטה זו, בכפוף לקיום יתר התנאים שבדין, תוך שתאפשר השלמה מאוחרת של פרטים ותנאים, בהתאם לתקנות 99 ו-100 ל-**תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016**, ובלבד שמתן התעודה לא יעוכב עוד בשל דרישות הנוגעות לחשיפת החומה או לשימורה.

92.2. נוכח התוצאה אליה הגענו, ובהתחשב במכלול נסיבות העניין, אנו סבורים שיש לחייב את הועדה המקומית לשאת בהוצאות העוררת, בסך של **5,000** ₪ + מע"מ. סכום זה ישולם לעוררת בתוך 30 ימים ממועד המצאת החלטה זו, שאם לא כן יישא הפרשי הצמדה וריבית.

93. ההחלטה התקבלה פה אחד.

יום חמישי, ב' בכסלו תשפ"ז, 12 בנובמבר 2026.

ליאת אורין משיח	**יוני שורץ, עו"ד**
מזכירת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז	**יו"ר ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז**