

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 3000-07-12 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית טבעון נ' ועדת ערר מחוזית חיפה ואח'

בפני כב' השופט רון סוקול

העותרת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית טבעון
ע"י ב"כ עו"ד עודד רומנו

נגד

המשיבים 1. ועדת ערר מחוזית חיפה
ע"י ב"כ עו"ד עלאא איוב מפקליטות מחוז חיפה

2. עדנה ורדי

3. אופיר ורדי

ע"י ב"כ עו"ד צבי שוב ואח'

חקיקה שאוזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 63א', 145\(ב\)](#)

[תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאי ואגרות\), תש"ל-1970 - גירסא ללא שירטוטים: סע' 16](#)

מיני-רציו:

* לא יתכן לשלול קבלת היתר תואם תכנית רק בשל אי הכנה מספקת מצד הרשות המקומית של התשתיות הדרושות למימוש הייעודים המותרים. ככל שיש צורך בהשלמת תשתיות, צפוי שייקבעו הוראות כאלו שיאפשרו את הכשרת התשתיות וקבלת ההיתר עם השלמתן.

* תכנון ובנייה – היתר בנייה – הוצאתו

* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – שיקוליהן

העותרת הגישה עתירה כנגד החלטת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה שבגדרה התקבל עררם של המשיבים 2 – 3 ונקבע כי על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ליתן להם היתר לביצוע עבודות להרחבת ושיפוץ מבנה המשמש כמעון לקשישים. המחלוקת נעוצה בטענת העותרת – הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – כי העבודות לבניה להרחבת המעון יגרמו להגדלת הצפיפות באזור מגורים באופן שיפגע ברווחתם של תושבי הרחובות הסמוכים וכיביד על התשתיות באזור.

בית המשפט דחה את העתירה ופסק כלהלן:

סעיף 63 א' [לחוק התכנון והבניה](#), נועד לבטא את המגמה לשילובם של אוכלוסיות מיוחדות בקהילה. מגמת שילובם של אוכלוסיות חלשות ובהם קשישים באוכלוסייה חייבה את המחוקק להקל על הליכי התכנון והבניה ולמנוע התנגדויות סרק של מי שאינו רוצה אוכלוסיות כאלו בקרבת ביתו. לפיכך נקבע בסעיף 63 א' הנ"ל כי כל אימת שתכנית מתאר קבעה באזור כלשהו יעוד למגורים כולל היעוד גם הקמת מעונות, בכפוף למילוי שאר תנאי הסעיף.

סעיף 63 א' [לחוק התכנון והבניה](#) אינו עוסק בצפיפות יחידות הדיור, ולמעט המגבלה על מספר החוסים בבניין מאוכלס, הוא מותיר את שאלת מספרם של החוסים שישוהו במעון להחלטת רשויות הרווחה. הסעיף נועד לחסוך את הליך שינוי הייעוד לצורך הקמת או הרחבת מעון, הליך שאחרת עשוי לארוך זמן רב ולהיגרר להליכים תכנוניים רבים אשר ייקרו ויכבידו על שילוב החוסים באזורי המגורים ושילובם בקהילה.

המחוקק, בעצם, קבע ששינוי אופי הסביבה אינו יכול, כשלעצמו, לשמש נימוק להתנגד לבניית מעון בשכונת מגורים. ככלל, מקום בו מבוקש היתר תואם תכנית מתאר תקפה על הוועדה המקומית ליתן את ההיתר. רק מקום שבו העובדות נשוא הבקשה אינן תואמות תכנית רשאית רשות הרישוי שלא ליתן את ההיתר המבוקש.

לוועדה המקומית סמכויות שבשיקול דעת להימנע ממתן היתר גם כאשר הבקשה תואמת תכנית, אם קיימים שיקולים ציבוריים בעלי משקל. בין אלו רשאית הוועדה לשיקול השפעה על מצב התשתיות באזור והתחשבות בטובת הציבור. עם זאת, הימנעות ממתן היתר הינה החריג והיא מותנית בנסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

טעם אחד שהעלתה הוועדה כטעם להימנע ממתן ההיתר הינו החשש שמא הרחבת המעון תשנה את אופי הסביבה. טעם זה אינו יכול לשמש טעם מספיק, שהרי הוא סותר את תכלית סעיף 63 א' [לחוק התכנון והבניה](#) בדבר שילובם של קשישים בקהילה. ראינו שהנחת סעיף 63 א' הינה כי המעון ישנה את הסביבה ולמרות זאת נקבע כי יש להתיר הקמת מעונות בתוך אזורי מגורים.

יתרה מזו, מקום שבו הסירוב ליתן היתר פוגע במימוש זכויות על פי תכנית המתאר, על רשות הרישוי לשיקול גם נקיטת אמצעים שפגיעתם פחותה. בין היתר ניתן לצפות כי הטלת מגבלה שכזאת תוגבל בזמן כדי לאפשר לרשות המקומית להתאים את התשתיות לבניה החדשה.

לא יתכן לשלול קבלת היתר תואם תכנית רק בשל אי הכנה מספקת מצד הרשות המקומית של התשתיות הדרושות למימוש הייעודים המותרים. ככל שיש צורך בהשלמת תשתיות, דבר שכאמור לא הוכח, צפוי שייקבעו הוראות כאלו שיאפשרו את הכשרת התשתיות וקבלת ההיתר עם השלמתן.

פסק דין

1. עתירה כנגד החלטת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה- מחוז חיפה, שניתנה ביום 16/5/12 ובגדרה התקבל עררם של המשיבים 2 – 3 ונקבע כי על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ליתן להם היתר לביצוע עבודות להרחבת ושיפוץ מבנה המשמש כמעון לקשישים. המחלוקת נעוצה בטענת העותרת – הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – כי העבודות לבניה להרחבת המעון יגרמו להגדלת הצפיפות באזור מגורים באופן שיפגע ברווחתם של תושבי הרחובות הסמוכים ויכבידו על התשתיות

באזור. ההכרעה במחלוקות אלו מחייבת דיון בהוראות [סעיף 63א'](#) [לחוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965.

רקע

2. המשיבים 2-3 (להלן: "המשיבים") הינם בעלי זכויות במקרקעין הידועים כגוש 11392 חלקה 4, המצויים ברח' קק"ל בקרית טבעון (להלן: "המקרקעין" או "החלקה"). המקרקעין מצויים בתחומי תכנית המתאר המקומית טב/99 וייעודם הינו למגורים.

3. על המקרקעין בנוי מבנה אשר משמש כבר כ-40 שנים כמעון לקשישים והידוע כבית אבות "בית עדנה" (להלן: "המעון"). במעון 21 חדרי שינה ושטחים ציבוריים. בסך הכל שוהים במעון 34 קשישים ואיתם צוות סיעודי. שטח החלקה הינו 2,384 מ"ר.

4. המשיבים ביקשו, כבר לפני כ-5 שנים, לבצע עבודות בניה ושיפוצים במעון הכוללים הוספת חדרי שינה והגדלת השטחים הציבוריים. לצורך כך הגישו בקשה לקבלת היתר בניה מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית טבעון (להלן: "הוועדה המקומית"). בקשת המשיבים הובאה לדיון בפני ועדת המשנה של הוועדה המקומית אשר שמעה התנגדויות של שכנים ובסופו של יום המליצה לאשר את הבקשה בתנאים. ביום 11/3/08 דנה מליאת הוועדה המקומית בתכנית והחליטה לאשרה. מפרוטוקול הדיון עולה כי הוועדה המקומית התלבטה כיצד לנהוג בבקשה, בעיקר בשל התנגדויות השכנים, אולם בסופו של יום ציין ראש המועצה "אחרי דיונים רבים לא הצלחנו למצוא פתרון חוקי, כיצד ניתן לדחות את הבקשה[...]". לפיכך, הובאה הבקשה להצבעה וזכתה ברוב (להלן: "החלטת 2008").

5. על החלטת 2008 הגישו בעלי נכסים סמוכים ערר לוועדת הערר המחוזית-מחוז חיפה (להלן: "ועדת הערר") (ערר מס' 124/08).

ביום 11/9/08 ניתנה החלטת ועדת הערר אשר הורתה על ביטול החלטת 2008 והחזרת הדיון לוועדה המקומית על מנת לדון בתיקונים שונים בבקשה. ועדת הערר הדגישה במיוחד שיש למצוא פתרונות למטרדים השונים הצפויים לשכנים ולמצוקות החניה (נספח "ה" לתשובת המשיבים).

6. המשיבים ביצעו תיקונים שונים בבקשה להיתר על מנת להתאימה להחלטת ועדת הערר, והגישו את בקשתם המתוקנת לוועדה. הפעם שינתה הוועדה המקומית את עמדתה. בהחלטת מיום 9/12/2009 (להלן: "החלטת 2009") קבעה כי הבקשה מהווה "מטרד ושינוי של אופי הסביבה". הוועדה ציינה כי על החלקה ניתן לבנות 3 יחידות דיור וכי מספר השוהים הצפוי במעון הינו רב מאשר מספר הדיירים הצפויים ב-3 יחידות דיור. כבר כאן אציין כי בהחלטת 2009 אין נימוק מפורש לשינוי העמדה לעומת החלטת 2008, שהרי הבקשה המתוקנת לא כללה תוספת של יחידות דיור. אין הסבר מדוע הבקשה המקורית שנדונה בהחלטת 2008 אינה משנה את אופי הסביבה ואילו לפתע התכנית המתוקנת תשנה את האופי.

7. על החלטת 2009 הגישו המשיבים ערר לוועדת הערר (ערר 51/10) [פורסם בנבו]. עררם של המשיבים נדחה בהחלטת ועדת הערר מיום 27/5/10. ועדת הערר נימקה את החלטתה במספר השהים הצפוי במעון, כ – 50, ולא במגבלות תכנוניות כלשהן. הוועדה ציינה כי על פי נתונים סטטיסטיים צפוי שבאזור בו מצוי המעון יתגוררו עד 6 נפשות בכל יחידת דיור. הוועדה הניחה כי אלמלא הוגשה בקשה לבניית מעון לקשישים ניתן היה להתיר במקום בניית 6 יחידות דיור ולכן צפוי היה כי בחלקה יתגוררו לא יותר מ – 36 נפשות. על כן קבעה הוועדה כי רק אם "תוגש בקשה לשיפוץ בית האבות, באופן המאפשר שיכונם של 36 קשישים או פחות, הרי שיש מקום להתיר זאת, בכפוף לכל דין" (להלן: "ההחלטה בערר 2010").

8. על ההחלטה בערר 2010 הגישו המשיבים עתירה לבית משפט זה (עת"מ 35254-07-10 להלן: "העתירה הקודמת") [פורסם בנבו]. במשיבים בעתירה הקודמת נכללו הוועדה המקומית וועדת הערר. בתגובה מקדמית שהגישה הפרקליטות בשמה של ועדת הערר הועלתה לראשונה הטענה כי הדיון בבקשה להיתר היה מוקדם. לטענת הפרקליטות הוראות [סעיף 63א' לחוק התכנון והבניה](#) מגדילות את שיקול הדעת של ועדות התכנון לדון בבקשות לאישור בניית מעון באזור מגורים ומעבירות את בחינת השתלבותו של המעון בסביבה לגורם מקצועי – בענייננו משרד העבודה והרווחה. הפרקליטות טענה כי קבלת האישורים על פי [63א' לחוק התכנון והבניה](#) היה תנאי מקדמי שיש למלא בטרם הדיון בוועדות התכנון.

9. עוד בטרם הוכרעה הטענה המקדמית האמורה, ועל פי המלצת בית המשפט, פנו המשיבים למינהל השרות לזקן במשרד העבודה והרווחה בבקשה לקבלת עמדתם בעניין ביצוע השינויים במבנה (המכתב מסומן נספח "א" לתשובה).

ביום 30/5/11 ניתנה תשובת מנהלת השירות לזקן המאשרת את הבקשה. בין היתר מציינת המנהלת כי "תוספת של 15 זקנים (במידה והמעון יתרחב, ויאוכלס לגמרי), לא תפגע בשילובם של הזקנים בקהילה" (להלן: "האישור").

10. בעקבות קבלת האישור הגיעו הצדדים בעתירה הקודמת להסכמה כי הבקשה לקבלת היתר תובא שוב להכרעת הוועדה המקומית. כן הוסכם כי ההחלטה בערר 2010 לא תחייב את הוועדה המקומית ואף לא את ועדת הערר ככל שזו תידרש שוב לסוגיה. להסכמת הצדדים ניתן ביום 3/11/11 תוקף של פסק דין.

11. הבקשה להיתר הגיעה בשלישית לדיון בוועדה המקומית. הוועדה המקומית שבה ודחתה את הבקשה מהנימוק כי משמעה "תוספת של דיירים רבים שתביא לצפיפות רבה ברחוב". למעשה קבעה הוועדה המקומית כי היא מאמצת את ההחלטה בערר 2010. על החלטה זו הוגש ערר נוסף (שלישי במספר) לוועדת הערר (ערר 42/12) [פורסם בנבו].

הוועדה המקומית לא השיבה כנדרש לערר וביום 16/5/12 החליטה ועדת הערר לקבלו בתנאים (בטעות נרשם 16/5/11) (להלן: "ההחלטה").

בהחלטה ציינה ועדת הערר כי החלטת הוועדה המקומית שנמנעה מלדון בבקשה להיתר לגופה והסתפקה בחזרה על ההחלטה בערר 2010 אינה ראויה. בין היתר נאמר:

9. "עם כל הכבוד, פעולה זו של המשיבה, אינה ראויה (וזאת בלשון המעטה). אם זו סברה כי החלטתנו בערר הקודם הייתה נכונה, מדוע לא ציינה זאת בפני בית המשפט הנכבד, בדיון המסכם בעתירה? מדוע התעקשה היא כי הבקשה תחזור אליה, אם כל מה שהיה לה לומר הוא כי יש לאמץ, הלכה למעשה, את החלטתנו הקודמת? תכלית פעולתה זו נועדה אך ורק לגרור את העוררים להליכים מיותרים, זוהי התעמרות באזרח שלא לצורך.

10. "ודוק – לא היה פסול בכך שהוועדה המקומית תבקש לאמץ את החלטתנו בערר הקודם, אפילו עמדת המדינה בעניין הינה שונה, ותדרוש מבית המשפט הנכבד כי יכריע בסוגיה זו. אולם משזו נסוגה מעמדתה זו, היא אינה יכולה לחזור על החלטתנו בערר הקודם. כאילו ההליכים שננקטו בפני בית המשפט הנכבד לא היו מעולם. משהסכימה היא כי החלטתנו לא תובא בחשבון, אין היא יכולה כעת לחזור על אותם נימוקים, ולבקש כי נתמוך בהם, חרף הצהרת נציגנו בבית המשפט."

12. ועדת הערר מצאה כי בבקשה להיתר נפלו טעויות בחישוב השטחים הנכונים בפועל. הוועדה מצאה כי שטחים שונים אשר נכללו בחישוב שטחי הלוואי הינם למעשה שטחים עיקריים שיש לכללם בחישוב שטח המבנה.

לעניין הצפיפות הנטענת קבעה הוועדה כי די באישור משרד הרווחה על פי ההחלטה. נותר לדיון רק אם הבקשה תואמת את תכניות המתאר התקפות וככל שתעמוד בתכניות אלו יש לאשרה. על כן הורתה כי אם יתוקן חישוב השטחים יש להיעתר לבקשה וליתן את היתר הבניה.

על החלטה זו הוגשה העתירה הנוכחית.

טענות העותרת

13. טענתה העיקרית של העותרת הינה כי קבלת הבקשה להיתר משמעה הוספת מספר רב של דיירים לרחוב באופן שיגרום למטרד ולפגיעה ברווחת שאר תושבי השכונה. העותרת חוזרת וטוענת כי משמעות הגדלת בית האבות ל – 51 שוהים הינה תוספת של כ – 70 איש שימצאו במקום בכל יום (השוהים בליווי הצוות הסיעודי). תוספת שכזו תכביד על התשתיות (כבישים, מים, ביוב), תביא לצפיפות ובכך תפגע בתושבי השכונה. העותרת טוענת כי ועדת הערר טענה כאשר ראתה עצמה כפופה להסכמה על החזרת הדיון לוועדה וביטול ההחלטה בערר 2010 ולא שבה לבחון את השיקולים התכנוניים הנובעים מהצפיפות הצפויה. נטען גם כי אין כל הסבר ונימוק מדוע ועדת הערר שינתה את עמדתה ביחס לצפיפות ומדוע ויתרה על הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה בערר 2010.

14. המשיבים מבקשים לדחות את העתירה וחוזרים על הטענות שהועלו בפני ועדת הערר. המשיבים מדגישים כי הטעם האמיתי לעמדת העותרת נעוץ ברצונה למצוא חן בעיני התושבים. עוד

מדגישים המשיבים כי בניית מעונות למיניהם, לרבות מעונות לקשישים, נתקלת לעיתים קרובות בהתנגדויות של שכנים שכן בדרך כלל איש אינו רוצה מעון שכזה בקרבת ביתו. המשיבים וועדת הערר מדגישים כי על מנת למנוע התנגדות בלתי עניינית לבניית מעונות חוקק [סעיף 63א'](#) לחוק [התכנון והבניה](#), סעיף שמבטא את המגמה של שילוב אוכלוסיות חלשות בקהילה.

דיון והכרעה

15. כפי שיפורט להלן, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות וכי יש להותיר את החלטת ועדת הערר על כנה. אפרט את נימוקי.

16. העותרת אינה טוענת כי הבקשה להיתר חורגת מתכניות המתאר התקפות; להיפך, ראינו שבהחלטת 2008 קובעת העותרת עצמה כי הבקשה תואמת את תכניות המתאר וכדברי ראש המועצה, למרות מאמציה של העותרת, לא נמצאה עילה חוקית לדחות את הבקשה.

17. הטענה היחידה הינה כי על אף היותה של הבקשה תואמת תכנית יש לוועדה שיקול דעת לדחותה בשים לב לחשש שמא הוספת יחידות הדיור ומספר רב של דיירים, תביא לצפיפות רבה אשר תפגע ברווחת הדיירים ברחוב ותכביד על התשתיות באזור.

אין טענה כי בתכניות המתאר ישנה הוראה כלשהי בדבר צפיפות הדיירים בכל יחידת דיור. כל שנטען הינו כי מבחינה סטטיסטית הצפיפות בדירות מגורים באזור נמוכה מהצפיפות הצפויה במעון. את העיגון להחלטה שלא ליתן היתר מוצאת הוועדה אך ורק בתכלית תכנית המתאר אשר עוסקת בצפיפות "יחידות דיור" להבדיל ממספר דיירים בכל יחידה. העותרת מפנה להלכה ולפיה לוועדה המקומית שיקול דעת אם לאשר או לדחות בקשה תואמת היתר. לטעמה, הוועדה המקומית אינה "חותמת גומי" והיא רשאית לשקול שיקולים כגון צפיפות מגורים, תחבורה, חניה, שינוי אופי סביבה וכדומה.

18. בטרם נבחן את הטענות נקדים מספר הערות בנוגע להוראות [סעיף 63א'](#) לחוק [התכנון והבניה](#).

[סעיף 63א'](#) לחוק קובע כדלקמן:

(א) יועדה בתכנית מיתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים שמשרד העבודה והרווחה אישר להם לגור במעון או למגורי נכי נפש שמשרד הבריאות אישר להם לגור במסגרת מגורים עצמאית או מוגנת, ובלבד שבבנין מגורים מאוכלס לא יגורו יותר משה חוסים; הגבלה זו לא תחול לגבי בנין מגורים שאינם מאוכלס; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכותה של ועדה מקומית לכלול בתכנית מיתאר או בתכנית מפורטת, קרקע שיועדה בתכניות כאמור למטרת מוסדות, מעונות או טיפול בנזקקים, בכל מספר שהוא.

[...]

סעיף זה שהוכנס [לחוק התכנון והבניה](#) בתיקון מס' 42, נועד לבטא את המגמה לשילובם של אוכלוסיות מיוחדות בקהילה (ראו המאמר "חוקיות הקמת מסגרות דיור לזקנים בשכונות מגורים - השלכות הוספת [סעיף 63א'](#) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965" [מקרקעין](#) כרך ג/6 עמ' 20 (2004) וכן [ע"א 8797/99 אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#) - חיפה, פ"ד נו(2) 466 (2001); [ע"מ \(מנהליים מרכז\) 41295-12-10 בלאס נ' זאבוש](#) [פורסם בנבו] (1/2/11)).

19. מגמת שילובם של אוכלוסיות חלשות ובהם קשישים באוכלוסייה חייבה את המחוקק להקל על הליכי התכנון והבניה ולמנוע התנגדויות סרק של מי שאינו רוצה אוכלוסיות כאלו בקרבת ביתו. לפיכך נקבע [בסעיף 63א'](#) הנ"ל כי כל אימת שתכנית מתאר קבעה באזור כלשהו יעוד למגורים כולל היעוד גם הקמת מעונות, בכפוף למילוי שאר תנאי הסעיף. [סעיף 63א'](#) הנ"ל אינו משנה את שאר תנאי תכנית המתאר, אינו מרחיב את היקף הבניה ואינו מצמצמה. כל תכליתו של הסעיף הינה מתן אפשרות לבנות מעונות באזור שייעודו למגורים.

20. [סעיף 63א'](#) [לחוק התכנון והבניה](#) אינו עוסק בצפיפות יחידות הדיור, ולמעט המגבלה על מספר החוסים בבניין מאוכלס, הוא מותיר את שאלת מספרם של החוסים שישוהו במעון להחלטת רשויות הרווחה. הסעיף נועד לחסוך את הליך שינוי הייעוד לצורך הקמת או הרחבת מעון, הליך שאחרת עשוי לארוך זמן רב ולהיגרר להליכים תכנוניים רבים אשר ייקרו ויכבידו על שילוב החוסים באזורי המגורים ושילובם בקהילה.

דומה כי אין חולק שמעון חוסים, לרבות מעון לקשישים, מהווה שינוי מסוים לסביבת המגורים בו הוא מצוי, אלא שהמחוקק בחר במודע לאפשר שינוי שכזה. משמע, המחוקק קבע ששינוי אופי הסביבה אינו יכול, כשלעצמו, לשמש נימוק להתנגד לבניית מעון בשכונת מגורים.

21. משהכרנו את תכליתו של [סעיף 63א'](#) [לחוק התכנון והבניה](#) נשוב לבחון את הבקשה להיתר נשוא העתירה. הבקשה להיתר הינה להגדלת מספר חדרי הדיור והגדלת השטחים הציבוריים באופן שיאפשר הוספת דיירים קשישים למעון. אין טענה (למעט לעניין חישוב השטחים) כי הבקשה להיתר סוטה באופן כלשהו מתכניות המתאר. לכאורה, בפנינו בקשה תואמת תכנית - שהרי מכוח [סעיף 63א'](#) האמור כוללת התכנית גם בניית מעון לקשישים.

22. ככלל, מקום בו מבוקש היתר התואם תכנית מתאר תקפה על הוועדה המקומית ליתן את ההיתר. כך מורנו גם [סעיף 145\(ב\) לחוק התכנון והבניה](#) :

"בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין הנדונים; רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת הוועדה המקומית".

מהוראה זו ניתן ללמוד לכאורה כי רק מקום שבו העובדות נשוא הבקשה אינן תואמות תכנית רשאית רשות הרישוי שלא ליתן את ההיתר המבוקש.

ציינתי "לכאורה" שכן הלכה היא כי הוועדה המקומית אינה "חותמת גומי" למתן היתרים וכי יש לה שיקול דעת שלא ליתן היתר גם אם הבקשה תואמת תכנית (ראו [בג"צ 663/85 רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב](#), פ"ד מב(2) 133, 138 (1988); [עע"מ 9311/11 יובל נ' ועדת הערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב](#) [פורסם בנבו] (12/2/13)).

23. שיקול דעת זה מעוגן בין היתר [בתקנה 16 לתקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאים ואגרות\)](#), התש"ל-1970 המורה כי הוועדה יכולה להתנות את ההיתר בתנאים שונים. מרבית התנאים הינם טכניים במהותם אולם בתי המשפט סברו כי אין בתקנה כדי לשלול מהוועדה סמכות לשיקול שיקולים רחבים יותר. כך [בעע"מ 9311/11 הנ"ל](#) אומר בית המשפט - השופט י' עמית (פסקה 10 סעיף (ד)):

"ככלל, שיקול דעתה של הוועדה הוא רחב, הרשימה המפורטת בתקנה איננה "רשימה סגורה", והוועדה רשאית להתנות תנאים נוספים שאינם מנויים ברשימה, לרבות התחשבות במצב התשתית הקיים והצפוי ובטובת הציבור".

עוד נאמר באותו מקרה על ידי השופטת ד' ברק-ארז:

"אני מבקשת להוסיף על ההנמקה העקרונית של חברי השופט י' עמית באשר לפרשנותה של הסמכות לתת היתר בנייה, כי השיקול שעמד נגד עיניהן של הוועדות במקרה זה מבטא לכאורה מדיניות ראויה – הנדרשת להשפעתם של היתרי בנייה על גידול במספרן של יחידות דיור. הוספה של יחידות דיור דה-פקטו לסביבה שלא נעשתה בה הכנה מתאימה לכך עשויה לפגוע באיכות החיים של כלל התושבים בה".

24. רואים אנו כי לוועדה המקומית סמכויות שבשיקול דעת להימנע ממתן היתר גם כאשר הבקשה תואמת תכנית, אם קיימים שיקולים ציבוריים בעלי משקל. בין אלו רשאית הוועדה לשיקול השפעה על מצב התשתיות באזור והתחשבות בטובת הציבור. עם זאת, הימנעות ממתן היתר הינה חריג והיא מותנית בנסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

25. טעם אחד שהעלתה הוועדה כטעם להימנע ממתן ההיתר הינו החשש שמא הרחבת המעון תשנה את אופי הסביבה. טעם זה אינו יכול לשמש טעם מספיק, שהרי הוא סותר את תכלית [סעיף 63א' לחוק התכנון והבניה](#) בדבר שילובם של קשישים בקהילה. ראינו שהנחת [סעיף 63א'](#) הינה כי המעון ישנה את הסביבה ולמרות זאת נקבע כי יש להתיר הקמת מעונות בתוך אזורי מגורים.

גם עריכת חישובי צפיפות על פי הערכה סטטיסטית של מספר הנפשות המקובל בכל יחידת דיור אינה יכולה להצדיק הימנעות ממתן היתר תואם תכנית. חישובים אלו הינם תאורטיים לגמרי וכלל לא ניתן לבדקם. יתרה מזו, אין שום ראיה כי הערכות אלו של צפיפות סטטיסטית ביחידות דיור הינן בעלות השפעה כלשהי על תכנית המתאר כפי שאושרה. תכנית המתאר עוסקת בצפיפות

יחידות דיור בלבד ולא במספר הנפשות בכל דירה. וזכור, אין כל עיגון חוקי להגביל בעל יחידת דיור במספר הנפשות שיתגוררו בה או במספר הנפשות לחדר מגורים. אין גם כל ראיה לביסוס הנתונים הסטטיסטיים וככל שהוועדה המקומית התבססה על ההחלטה בערר 2010 הרי שהחלטה זו בוטלה.

26. זאת ועוד, הקביעה כי באזור המיועד למגורים ניתן לבנות מעון לחוסים מניחה כי במעון שכזה ימצאו יותר נפשות מאשר בדירות מגורים בשטח זהה. המגבלה היחידה לגבי צפיפות מגורים של חוסים נקבעה בבניין מאוכלס. בבניין שאינו מאוכלס – כלומר בניין המשמש רק את המעון – אין מגבלה. מגבלות הצפיפות נקבעות על ידי הגורמים המקצועיים, קרי רשויות הרווחה, בעת מתן הרישיון להפעלת המעון.

27. הוועדה המקומית רשאית הייתה לשקול את השפעת המעון על התשתיות, אלא שאמירה כללית בדבר הכבדה על תשתיות אינה מספקת למנוע את מתן ההיתר. ועדת הערר לא דנה כלל בהשפעת הבקשה להיתר על התשתיות. היא לא טרחה למנות מומחה, ולא הביאה כל נתון ביחס לספיקת מערכת הביוב ומערכת המים, בדבר היקף הרכבים העוברים ברחוב וכדומה. להיפך, המשיבים הם שהגישו חוות דעת של משרד המהנדסים מתן פרי הנדסה בע"מ, ממנה ניתן ללמוד כי השפעת המעון על היקף התנועה ברחוב תהיה אפסית (נספח "ח" לתשובה).

28. החלטתה של רשות הרישוי שלא ליתן היתר לבקשה תואמת תכנית בשל שיקולים ציבוריים כגון פגיעה בתשתיות צריכה להתקבל רק במקרים חריגים ולהתבסס על עובדות. לא די בהפרכת השערות כלליות (ראו על החובה לאיסוף נתונים [בג"צ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב\(1\) 80 \(1949\)](#); [בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו\(3\) 29, 48 \(1983\)](#); [בג"צ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג\(5\) 459, 493 \(1999\)](#); [בג"צ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו\(1\) 271, 279 \(1991\)](#); יי זמיר הסמכות המינהלית כרך ב' 33 (2010)). יתרה מזו, מקום שבו הסירוב ליתן היתר פוגע במימוש זכויות על פי תכנית המתאר, על רשות הרישוי לשקול גם נקיטת אמצעים שפגיעתם פחותה. בין היתר ניתן לצפות כי הטלת מגבלה שכזאת תוגבל בזמן כדי לאפשר לרשות המקומית להתאים את התשתיות לבניה החדשה.

לא יתכן לשלול קבלת היתר תואם תכנית רק בשל אי הכנה מספקת מצד הרשות המקומית של התשתיות הדרושות למימוש הייעודים המותרים. ככל שיש צורך בהשלמת תשתיות, דבר שכאמור לא הוכח, צפוי שייקבעו הוראות כאלו שיאפשרו את הכשרת התשתיות וקבלת ההיתר עם השלמתן.

29. נעיר גם כי ועדת הערר ראתה עצמה כגוף תכנוני מקצועי ובדקה בעצמה את הבקשה להיתר. ועדת הערר לא מצאה כי קיימת מגבלה כלשהי מבחינת התכניות או התשתיות על ביצוע העבודות נשוא הבקשה ועל הרחבת המעון. עמדה זו של ועדת הערר נסמכה על מומחיותה המקצועית ועל ניסיונה, וכידוע בית משפט זה אינו מחליף את שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים (ראו [בג"צ 2817/06 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה](#) [פורסם בנבו] (15/6/10); [עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים](#) [פורסם בנבו] (24/11/05); [בג"צ 1125/91 ליטמן נ' הוועדה לבניה למגורים, מחוז המרכז](#)

[פורסם בנבו] (ניתן ביום 1/12/91); [בג"צ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים, פ"ד מה\(3\) 678 \(1991\)](#); [בג"צ 478/85 אבולעפיה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד מ\(2\) 294 \(1986\)](#); [בג"צ 570/80 תדיראן תעשיות ישראל לאלקטרוניקה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, מרחב תכנון מקומי המרכז, פ"ד לז\(1\) 717 \(1983\)](#); [בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ\(3\) 441 \(1996\)](#); [בג"צ 389/87 סלומון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, אזור המרכז, פ"ד מב\(4\) 30, 36 \(1988\)](#).

30. בטרם סיום אוסיף כי אין שחר לטענת העותרת לפיה ועדת הערר ראתה עצמה מחויבת למתן היתר הבניה בשל אי הבנה של ההסכמה שהושגה במסגרת ההליכים בעתירה הקודמת. ועדת הערר הבהירה בהחלטתה כי היא מפעילה שיקול דעת עצמאי (פיסקה 13 להחלטתה). הוועדה ציינה כי היא מבקשת להכריע "[...] על בסיס תכנוני, האם ניתן לאשר את הבקשה, כפי שהוגשה [...]". אין שום רמז לטענה כי הוועדה נמנעה מהפעלת שיקול דעת.

סוף דבר

31. בשים לב לכל האמור, הגעתי למסקנה כי אין להתערב בהחלטת ועדת הערר אשר בחנה את הבקשה וקבעה כי בכפוף לתיקון חישוב השטחים ניתן ליתן למשיבים את ההיתר המבוקש.

על כן, אני דוחה את העתירה.

העותרת תשלם לכל אחד מהמשיבים (משיבים 2 ו 3 יחדיו) הוצאות בסך של 15,000 ₪.

ניתן היום, ט"ז אדר תשע"ג, 26 פברואר 2013, בהעדר הצדדים.

רון סוקול 54678313-/-

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן