

מס' תיק: תא/1008/0124 מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז תל אביב

הרכב הוועדה:

עו"ד שרון טל, יו"ר
 ניסים ארזי, נציג ציבור
 דורית רגב, נציגת מתכנן המחוז

העורר:

אפרים אוריון
 ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אייל כהן

- נגד -

המשיבים:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו
 ע"י ב"כ עו"ד לירון דדו

2. הודיה בנעים

3. אילן ג'אן בנעים

ע"י ב"כ עו"ד רונן ירדני /או אגת גרוסמן

נושא הערר: ערר על בקשה להיתר הכוללת הקלות.

כתובת הנכס: רחוב אמזלג 31- רוקח 14 תל אביב - יפו

גוש 6929 חלקה 156.

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 12א, 100, 149, 149א(א), 149א(ב), 152א(1)

החלטה

רקע

- לפנינו ערר שהוגש על החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב - יפו מיום 6.12.2023, במסגרתה נדחתה התנגדות העורר, ואושרה בקשת המשיבים 2-3 להיתר בניה (להלן - "המשיבים 2-3"). עניינה של הבקשה, הכוללת הקלות, בהריסת בית מגורים פרטי בן שתי קומות, קומת מרתף ועליית גג, ובניית בית מגורים חדש בן שתי קומות הכולל קומת מרתף, עליית גג, חניה מקורה, מעלית ובריכה.
- העורר, שהיה בעל הנכס בעבר, הגיש התנגדות להקלות שהתבקשו. במסגרת התנגדותו טען, בין היתר, ליחס מפלה לכאורה מצד הוועדה המקומית, אשר לטענתו, כשהיה בעל הנכס, סירבה במשך שנים לבקשותיו להקלות.

3. הוועדה המקומית דחתה את התנגדותו בנימוק שאין פגיעה בו, ואישרה את הבקשה להיתר.
4. מכאן הערר.
5. ביום 5.2.2024 הגישו המשיבים 2-3 תשובה לערר, במסגרתה טענו גם כי דין הערר להידחות על הסף. לטענתם לעורר לא היתה זכות בדין להתנגד לבקשה להיתר, ואין לו זכות לערר על ההחלטה לאשרה.
6. ביום 31.3.2024 הגישה הוועדה המקומית תשובה לערר. אף במסגרת תשובה זאת התבקש סילוק הערר על הסף, בטענה להעדר כל זיקה של העורר לנכס.
7. בהחלטות יו"ר ועדת הערר, נדרש העורר להשיב לבקשות אלה.
8. ביני לביני הגיש העורר מספר בקשות במסגרת ההליך. בין היתר, ביקש לדחות את מועד הדיון הקבוע, ביקש לברר מדוע עבר הדיון לטיפול ליו"ר ועדת הערר, וביקש לעיין בתיקים ישנים.
9. על בקשות אלה ניתנו מספר החלטות.
10. נעמוד להלן על אחת ההחלטות האלה, החלטת יו"ר ועדת הערר מיום 31.3.24. בהחלטה זאת התייחסות לכמה מן הבקשות שהגיש העורר. כך נכתב:

1. בהחלטה מיום 13.3.24 נדחתה בקשתו של העורר לדחיית מועד דיון, בקשה שלא לא צורפה כל אסמכתא. בנוסף הובהרה סיבת העברת הטיפול בערר לח"מ. בהחלטה אכן נפלה טעות סופר במספר העתירה המנהלית שאוזכרה, ומספרה הנכון הוא 13-01-31588, כפי שהעורר מציין בעצמו בבקשה נשוא ההחלטה זאת. ועוד לעניין זה-ככלל, התיקים בהם מייצגת הפרקליטות, אינם נרשמים במערכת נט המשפט על שם הפרקליט המייצג עצמו.

2. להשלמת התמונה יצויין כי העורר אף ביקש לעיין בתיקים ישנים. בקשתו לעיין בתיקים משנת 2012, התקבלה בהחלטה מיום 20.3.24. לצד זאת נדחו באותה החלטה בקשותיו לעיין בתיק נוסף שלדבריו התנהל "בשנים 1992, 1993, 1994". זאת בנימוק שלא ניתן לזמן תיקים באופן כללי ובלי לציין מספריהם.

3. לגוף העניין, אין מקום להיענות לבקשות הגלומות בבקשה הנוכחית.

4. הבקשה לעכב את ההליך נדחית באשר אין כל הצדקה לכך, לאור האמור לעיל.

5. משכך, נדחית הבקשה להאריך את המועד להגשת תשובת העורר לטענות המקדמיות, שהטעם לא נעוץ אך בצורך לברר את הטענות המקדמיות שהעלה, שנדחו. לפני משורת הדין ניתנת בזאת לעורר ארכה אחרונה להגיש תשובתו לבקשה לסילוק הערר על הסף, עד יום 7.4.24."

11. ביום 2.4.2024 הגיש העורר בקשה נוספת, שכותרתה "בקשה דחופה לעיון בתיקי ועדת משנה ג' לעררים ולהתנגדויות מס' 7/87/2717, 7/87/3217". בהתייחס לבקשה זאת התקבלה ביום 3.4.2024 החלטה שזאת לשונה: "הערר הוגש לוועדת ערר לפי [סעיף 12א לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה 1965. כותרת הבקשה לעיון אין עניינה בוועדה זאת. אשר על כן, אין להיעתר לבקשת העיון במסגרת הליך הערר. הבקשה נדחית".

12. אף בתשובתו של העורר לבקשות לסילוק הערר על הסף, הוסיף העורר וביקש לתקן את הערר "לאחר קבלת מסמכים מהותיים". בבקשתו טען כי הוא פועל לאתר מסמכים מהתיקים הנזכרים וכי "מדובר במסמכים חיוניים ביותר" הנדרשים לו "להשלמת טיעוניו ועובדות הערר".

13. על טענות נוספות של העורר ושל המשיבים, נעמוד במסגרת הכרעתנו שלהלן.

הכרעה

14. לאחר שעיינו בערר, בתשובות לערר, על הבקשות הכלולות בהן לסילוק הערר על הסף, ובתשובות שהגיש העורר, אנו קובעים כי דין הערר להידחות על הסף. משכך אנו דוחים אף את בקשת העורר כי יותר לו לתקן את הערר בשלב מאוחר יותר, כמפורט לעיל.

15. להלן ננמק.

16. הבסיס החוקי בדבר קיומה של זכות להגיש ערר לוועדת הערר על החלטה של הוועדה המקומית בנושא היתרי בניה, מצוי [בסעיף 152\(א\)\(1\) לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה – 1965 (להלן "החוק"), שקובע כדלקמן:

"הרואה עצמו נפגע מהחלטה של ועדה מקומית או של רשות רישוי מקומית לסרב לתת היתר לפי פרק זה או לדחות התנגדות שהוגשה לפי הוראות סעיף 149(א) רשאי לערור בפני ועדת הערר
- - -"

17. עולה כי החוק מקנה זכות ערר למי שרשאי להגיש התנגדות לבקשה להיתר.

18. הזכות להגיש התנגדות לבקשה להיתר מוסדרת אף היא בדין. לענייננו רלוונטי [סעיף 149\(א\)\(2\) לחוק](#), שקובע כדלקמן:

"הוועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סטיה מתכנית אלא לאחר שנתמלאו אלה:

- (1) פורסמה, על חשבון המבקש, בעתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה או להתרת שימוש חורג או לאישור תשריט חלוקת קרקע בסטיה מתכנית והקובעת כי התנגדויות לבקשה כאמור יוגשו בתוך 15 ימים ממועד הפרסום לפי פסקה זו, ולעניין מי שנמסרה לו הודעה לפי פסקאות (א2) ו-(ב2) – ממועד מסירת ההודעה;
- (2) הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) הוצגה במקום בולט בחזית הקרקע או הבנין שעליהם חלה הבקשה במשך התקופה להגשת ההתנגדויות ובדרך שתקבע על ידי הוועדה המקומית או מי שמינתה לכך בדרך כלל;
- (א2) הוועדה המקומית מסרה על חשבון המבקש הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) ועל המועד להגשת התנגדויות לוועדה המקומית -
- (א) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;
- (ב) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין הגובלים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;
- (ג) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין, אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה."

19. עולה כי נדרשת הודעה בדבר בקשה לקבל הקלה לבעלים ולמחזיקים בקרקע, וכן לבעלים ולמחזיקים בקרקעות גובלות. נדרשת הודעה גם לבעלים ולמחזיקים "בקרקע או בבנין, אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה". אלה הם הגורמים הרשאים להגיש התנגדות למתן הקלה על פי הדין. הדבר לא נאמר במפורש, אך הוא ברור מתוך תיאור הגורמים שכלפיהם צריך לפרסם את דבר הגשת הבקשה הכוללת הקלות.

20. בתשובתה לערר, מביאה הוועדה המקומית בהקשר זה, מדברי ועדת הערר בראשות עו"ד יריב אבן חיים, בהחלטתה בערר (מרכז) 7101/17 אורי דודזון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מצפה אפק (פורסמה בנבו, 23.10.17) (להלן ענין "דודזון"). כך נאמר שם בהקשרה של הזכות להגיש ערר על החלטה לאשר הקלות:

9. "יש עיגון מוצק בלשון סעיף 149 לחוק לכך שרק בעלים או מחזיקים בקרקע שעשויים להיפגע מאישור ההקלה או השימוש החורג רשאים להתנגד לבקשה להיתר הכוללת סטיה כזו מהוראות תכנית (וכמובן בלא שניתן לאשר סטיה ניכרת מתכנית החלה – סעיף 151 לחוק). לשון סעיף 149(א)(א2) לחוק מדברת במפורש על מתן הודעות על בקשות כאלה ל"בעלים או מחזיקים בקרקע", שלגביהם הוגשה הבקשה או שמקרקעיהם גובלים בקרקע או בבנין שלגביו הוגשה הבקשה, או אף לבעלים או מחזיקים בקרקע כאלה אשר לדעת הוועדה המקומית "יפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה". בהמשך מורה הסעיף, כי כשמוגשת התנגדות כזו על הוועדה להחליט "בהתנגדות של בעל קרקע או בנין או מחזיק בהם" ולהודיע על כך למתנגדים במכתב רשום (סעיף 149(א)(3)). עולה, כי כבר לפי לשון הסעיף ניתן להבין שאין החוק

מעניק זכות התנגדות למי שאינו בעל קרקע או מחזיק בקרקע אשר עלול להפגע. זאת, בניגוד ללשון בה נקט סעיף 100 לחוק שמאפשר זכות התנגדות בהליכי אישור תכניות למעגל רחב הרבה יותר של גורמים ("לכל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר... ולרבות גורמים ציבוריים מסוימים). ניתן להבין הבדל זה בכך שהליך רישוי בסטייה שאינה "ניכרת" מנורמה תכנונית בעת אישור הקלה או שימוש חורג, אינו בעל השלכות תכנוניות כפי שיש בהליך לקביעת הנורמה התכנונית עצמה, שאז יש הצדקה לשמוע דעות ממעגל רחב יותר של בעלי עניין ולרבות גורמים ציבוריים מסוימים המנויים בסעיף, שאין להם עניין ישיר בעצמם בקרקע אשר עשויה להיות מושפעת מהתכנית. יש לציין, כמתואר להלן, כי העוררים אינם מעלים בפנינו טענות לסטייה ניכרת מהתכנית.

10. לפי סעיף 152(א) לחוק זכות הערר מוקנית (בין היתר) בעקבות דחיית התנגדות שהוגשה לפי סעיף 149(א). ועולה, כי החוק לא נועד להקנות זכות ערר למי שאין בידו זכות להגיש התנגדות (ואפילו אם הוועדה המקומית דנה בהתנגדותו לגופה כבעניינו)."

21. בהחלטה זאת מוזכרות החלטות נוספות שגם במסגרתן נקבע כאמור. קביעות ההחלטה, על האסמכתאות המפורטות בה, מקובלות עלינו במלואן.

22. בתגובתו לבקשות לסלק את הערר על הסף טען העורר כי "לו רצה המחוקק להגביל את זכות העמידה לפי חובת ההודעה שנקבעה [בסעיף 149](#) המחוקק היה פוטר את הוועדה המקומית מחובת פרסום גורף של ההקלות ברשומות לכל נפגע פוטנציאלי כפי שהחוק מחייב זאת". אף טענה זאת זכתה למענה מפורש בפסיקה. בהחלטת ועדת הערר בראשות עו"ד מיכה גדרון, [בערר \(ת"א\) 478/08 דר' אבי כהן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה – חוף השרון](#) (פורסמה בנבו, 26.2.09) (להלן ענין דר' כהן"), נאמר בעניינה כדלקמן:

" - - ניתן לטעון, כי מעגל הזכאים להתנגד להיתר לשימוש חורג או להקלה רחב יותר מאשר בעלי הנכסים אשר יש להמציא להם את הודעה על הבקשה שכן, לבד מחובת המסירה האישית יש גם לפרסם את הבקשה בשני עיתונים יומיים. מחד ניתן לטעון כי חובת פרסום זו באה להגדיל את הסיכוי כי דבר הגשת הבקשה תגיע לידיעת כל בעלי / מחזיקי המקרקעין אשר מנויים בסעיף 149 (א) 2, ומאידך ניתן לטעון כי הפרסום בא להרחיב את מעגל המתנגדים, תוך ניתוק מהחובה כי המתנגד יהיה בעלים / מחזיק של מקרקעין או בניין שנפגע דווקא.

לדעתנו דילמה זו מוכרעת [בסעיף 149\(א\)3](#) הקובע כי אחד התנאים למתן ההיתר לשימוש חורג או להקלה הוא כי :

" הוועדה החליטה בהתנגדות של בעל קרקע או בנין או מחזיק בהם והודיעה על כך למתנגדים במכתב רשום" (ההדגשה שלנו ו.ע.ת.א.)

סעיף זה קובע למעשה באלו התנגדויות על הוועדה המקומית לדון : "של בעל קרקע או בניין או מחזיק בהם" שנפגע מהתוכנית.

דהיינו, הפגיעה האפשרית או הצפויה כתוצאה מאישור הבקשה להיתר לשימוש חורג (או להקלה) צריכה להיות בבעל / מחזיק בקרקע או בבניין אשר יושפעו מאישור היתר לשימוש חורג או מההקלה, משמע, המחוקק נתן מעמד להגיש התנגדויות במקרה של פגיעה

במקרקעין/נכסים או באינטרס הקשור באלה, ואין די בכך שאדם יטען כי הוא נפגע, ללא קשר למקרקעין או לנכסים המושפעים מהבקשה.

לפיכך סעיף 149(א) שומר על מסגרת מוגדרת של קבוצת האנשים היכולה להתנגד לבקשה להיתר לשימוש חורג או להקלה, בשל הצורך להוכיח בסופו של דבר פגיעה במקרקעין או בנכס. נכס זה לא חייב להיות גובל בנכס נשוא הבקשה להיתר לשימוש חורג או להקלה, אך עם זאת מובן הדבר כי ככל שהנכס שלגביו נטענת הפגיעה רחוק יותר יקשה לטעון לפגיעה בו כתוצאה מהבקשה.

צמצום זכות ההתנגדות לבעלי נכסים שנפגעים לטענתם מהשימוש החורג או ההקלה, להבדיל מפגיעה בציבור הרחב או פגיעה בערכים או בעקרונות תיכנוניים כללים ורחבים יותר, מתישב לדעתנו עם מקומן של ההתנגדויות בהליך הכולל של אישור היתרים לשימושים חורגים או הקלות" (ההדגשות במקור).

23. אף דברים אלה מקובלים עלינו במלואם. המחוקק לא כיוון, בעצם ההוראה לפרסם את הבקשה לנפגעים פוטנציאליים, להרחבת זכות ההתנגדות מעבר לגדרי הדין. הפרסום נועד להעלות ברשתו אף נפגעים שלא קיבלו הודעות אישיות, אולם אין להסיק מכך פריצה של הזכות להגיש התנגדות עד כדי המצב שבפנינו, בו לעורר אין כל זכות בנכס ובסביבתו.

24. בתשובתו לבקשות לסילוק הערר על הסף, העורר לא כפר בכך ש"אינו הבעלים או בעלים במקרקעין גובל או מחזיק בנכס או בקרבתו" כעת. אלא שלטענתו אף "פגיעה היסטורית" יכולה להחשב כפגיעה המבססת זכות להגיש התנגדות. אנו דוחים טענה זאת. טענה להפליה כלפי העורר, שבקשות ישנות שלו להקלות סורבו לטענתו, לא מבססת זכות להתנגדות בענין נכס שהוא אינו בעליו עוד. טענה לפגיעה כזאת חורגת חריגה משמעותית מסמכותם של מוסדות התכנון, המופעלת אגב דיון בבקשות להיתר. בהיותו הבעלים הקודם של הנכס, לא הראה העורר, ואין בידינו להראות, ולו ראשית פגיעה הנובעת מאישור ההקלות. לא לפגיעה מסוג הפגיעה לה טען העורר כיוון המחוקק.

25. בתוך כך אנו דוחים אף את טענת העורר ל"חוסר סמכות" הועדה המקומית להעניק הקלות שיש בהן, לטענתו חריגה מהחובה לפעול באחידות ובשקיפות. ההקלות צריכות להבחן אל מול התכנית החלה, ולאור הדין החל. אין כל בסיס לטענה לפיה בבחינת ההקלות על פי הדין החל, נדרשת הועדה המקומית לבחון בקשות ישנות להקלות והחלטתה בהן, על רקע טענות להפליה בין בעלים קודמים של הנכס לבין הבעלים הנוכחי. אין זאת בחינה תכנונית כלל ועיקר.

26. בנוסף אנו דוחים את ההשוואה שמבקש העורר לערוך בין הזכות להגיש התנגדות לתכנית, לפי [סעיף 100 לחוק](#), לבין הזכות להגיש התנגדות לבקשה להיתר הכוללת הקלות, שגדריה מצויים כאמור בסעיפים הנזכרים דלעיל. מדובר בעניינים שונים בתכלית, כפי שהובהר במסגרת ההחלטה [בענין דודזון](#) דלעיל.

27. העורר הוסיף וטען כי זיקתו לנכס היא אף "על רקע קיומו של תיק כינוס נכסים בהוצאה לפועל ביחס לאותו נכס בדיוק שעודנו תלוי ועומד". אף טענה זאת נטענה ללא פירוט, ולו מינימלי. התמונה בענין זה עולה מתשובת הוועדה המקומית לערר. בתשובתה לערר הפנתה הוועדה המקומית להחלטת בית המשפט המחוזי (כב' סגנית הנשיא, השופטת רחל ברקאי) במסגרת [ת.א \(ת"א\) 32908-12-21 אפרים אוריון נ' יאיר גולדפינגר](#) (פורסמה בנבו, 20.6.23).

28. צודקת הוועדה המקומית בטענתה לפיה לא ניתן להיתלות בהליך שם כמקום זכות בהליך התכנוני. אדרבא, שעה שבית המשפט המחוזי דחה את בקשתו של העורר לעיכוב הליך הבקשה להיתר, הגשת הערר כאן – ערר המעכב את ההליך התכנוני - בלא לבקש רשות לכך מבית המשפט המחוזי, עשויה להוות תקיפה עקיפה, במוסדות התכנון, של החלטה סופית בבקשה שהגיש העורר בבית המשפט המחוזי. זאת אין לאפשר. מכל מקום, ההליך שם לא מקים לעורר זכות התנגדות וזכות ערר כאמור.

29. נוסף ונציין כי דחיית הערר על הסף אין בה "אי סדרים" כטענת העורר. תוצאתה אינה מציאות בה "איש הישר בעיניו יעשה" כלשון תגובתו. אדרבא, מתן אפשרות לעורר להתנגד לבקשה להיתר בנסיבות אלה, היא שעלולה להסיט את ההליך התכנוני ממסלולו הנכון, המחייב בחינת הבקשה הנוכחית אל מול הדין החל, למחוזות אחרים המנותקים מהקשרה התכנוני של הבקשה ומבחינתה העניינית.

30. העורר הוסיף וטען כי זכה בעבר בתביעת פיצויים כנגד המשיבה 1. אף בכך אין כל בסיס המקים זכות התנגדות לבקשה שהוגשה כעת.

31. בטרם סיום נציין כי גם אחרי שהעורר הגיש בקשות שונות בהליך כאן, והללו נדחו, הוא שב וחזר על טעמיהן במסמכים נוספים שהגיש. כך גם במסגרת תשובתו לבקשה לסילוק הערר על הסף, בה שב ועמד על טענות בבקשות קודמות. בהקשר זה אין לנו אלא להפנות להחלטות יו"ר ועדת הערר בבקשות אלה. עוד נציין כי לאור כלל האמור, אף אין בטענה אותה כלל העורר בתגובתו לבקשות לסילוק הערר על הסף, לפיה תיקים ישנים "עסקו במישרין במצבם התכנוני של הנכס הנדון", כדי לבסס זכות התנגדות או ערר.

32. בהתאם לכלל האמור גם נדחית בקשת העורר לתקן את עררו לאחר שיעין בתיקים ישנים נוספים.

33. ועוד בטרם סיום, בהתייחס לטענת העורר כי הוועדה המקומית אפשרה לו "את יומו", וכי כפי שעשתה, אף ועדת הערר צריכה לשמוע אותו, גם לענין זה יפים הדברים שנאמרו בהחלטה בענין דר' כהן, דלעיל, ולפיהם: " - - - במקום בו אין לאדם זכות להגיש התנגדות לוועדה המקומית לפי [חוק התכנון והבנייה](#), ועל אף זאת הוועדה המקומית דנה בהתנגדותו, אין הדבר מקים לו זכות ערר לוועדת הערר שכן, אין מדובר בהתנגדות לפי סעיף 149(3) לחוק התכנון והבנייה שנדחתה".

34. לעורר לא היתה כל זכות להתנגד להקלות שאושרו. מכאן שאף אם ניתן לראות בהחלטת הוועדה המקומית בהתנגדות כהחלטה שאינה דוחה את ההתנגדות על הסף (ולאור לשון ההחלטה אין אלה בהכרח פני הדברים), דין עררו להידחות על הסף.

סוף דבר:

35. סיכומו של דבר, דין הערר להידחות על הסף, וכך אנו מורים.

36. בהתאם, הדיון הקבוע ליום 15.4.2024, **מבוטל**.

37. אין צו להוצאות.

ההחלטה התקבלה ביום חמישי, ג' ניסן תשפ"ד, 11.04.2024.

שרון טל, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז תל-אביב

עינב גרייב, עו"ד
מזכירת ועדת ערר
מחוז תל-אביב

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

שרון טל 54678313-/-

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה