

מדינת ישראל

משרד הפנים – מחוז חיפה

ועדת ערר מחוזית

ערר 207/13

מקום הבניה: רח' שיכון אלה 21/3 קרית טבעון
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה

יעקב אשכול
אמיר קריספין

העוררים

- נגד -

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קרית טבעון

המשיבים

מיני-רציו:

* יש לפרש תכנית מתאר על פי האמור בה. דברים או מחשבות של מי שהיה בין מתכניה יכולים לשמש כלי עזר משני לפרשנות, רק כשהתוכנית אינה מדברת בעד עצמה. אך בדרך כלל, פרשנות התכנית לא תוכרע על פי דברים שאמר או חשב אחד הנוטלים חלק בדיונים על אישורה.

* פרשנות – דין – תכנית מתאר

העוררים הגישו ערר שעניינו בהחלטת הוועדה המקומית לתכנון ובניה טבעון, לדחות את בקשותיו של העורר להיתר להריסה ובניית בית מגורים דו משפחתי במקרקעין. המחלוקת בין הצדדים נוגעת לפרשנות התכנית החלות במקרקעין.

ועדת הערר המחוזית קיבלה את הערר ופסקה כלהלן:

תכנית היא דין ופרשנותה של תכנית תתבצע כפי שמפוש כל דין אחר. במקרה זה, לשון התכנית הינה ברורה לחלוטין, ואין כל צורך להמשיך ולתור אחר אפשרויות פרשניות נוספות.

מבחינה לשונית ותכליתית הדין עם העוררים. הן לשון התכנית והן נפקותה הן מיקומה ברצף התכנוני על רקע אפשרויות החוקיות לשינוי המצב התכנוני, והן כעולה משומות ההשבחה שהוציאה הוועדה, כולם מובילים לתוצאה לפיה פועלה בתוספת האפשרות לבניית בתים דו משפחתיים בכל אחד מהמגרשים באופן המוסיף יח"ד.

יש לפרש תכנית מתאר על פי האמור בה. דברים או מחשבות של מי שהיה בין מתכניה יכולים לשמש כלי עזר משני לפרשנות, רק כשהתוכנית אינה מדברת בעד עצמה. אך בדרך כלל, פרשנות התכנית לא תוכרע על פי דברים שאמר או חשב אחד הנוטלים חלק בדיונים על אישורה.

מקום בו אפשרויות שתי פרשנויות יש לבחור את זו שמטיבה עם זכות הקניין ופוגעת בה כמה שפחות.

מדינת ישראל
משרד הפנים - מחוז חיפה
ועדת ערר מחוזית

ערר מס': 207/13
מקום הבניה: רח' שיכון אלה 21/3 קרית טבעון
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה

יעקב אשכול
אמיר קריספין

העוררים

- נגד -

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קרית טבעון

המשיבים

החלטה

1. עניינו של ערר זה בהחלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה טבעון (להלן: "הועדה המקומית"), לדחות את בקשותיו של העורר להיתר להריסה ובניית בית מגורים דו משפחתי במקרקעין הידועים כמגרש 47 (חלקות 12,13,18,68 ו- 74) בגוש 10600, בטבעון (להלן: "המקרקעין"). שטח המקרקעין כ- 2770 מ"ר.
2. המחלוקת בין הצדדים נוגעת לפרשנות התכניות החלות במקרקעין.
3. במקרקעין חלה תכנית טב / 75 / א (להלן: "התכנית הראשונה"), אשר קובעת בסעיף 12 כדלקמן:

12.1 שטח מגרש מינימלי למגורים.

שטח מגרש מינימלי לצרכי בניה יהיה 500 מ"ר.

12.2 שטח הבניה המותר למגורים

א. שטח הבניה בשתי הקומות המותרות יהיה 44% משטח המגרש, ובתנאי ששטח ההיטל

האופקי של הבנין לא יעלה על 22% משטח המגרש.

ב. עבור בנין בן קומה אחת בלבד שטח ההיטל האופקי המירבי לא יעלה על 28% משטח

המגרש, ובתנאי שנשמרו המרווחים על פי הוראות תכנית זו.

ג. במגרשים הגדולים מ- 500 מ"ר ניתן להעביר אחוזי בניה מקומה א' לקומת קרקע,

בתנאי ששטח ההיטל של הבנין לא יעלה על 28% משטח המגרש ובאישור הועדה

המקומית;

ד. כל אחד מן המגרשים הקיימים לא יחולקו ליותר מ- 3 מגרשים חדשים, ובכל מקרה לא

יבנו יותר מ- 3 יח' מגורים חד משפחתיים על כל אחד מהמגרשים המקוריים.

ה. שטח הבניה המותר יחושב ברוטו בהתאם להוראות תכנית ט.ב. 34 לגבי "אזור מגורים

א'".

ו. לא תותר קומת עמודים.

ז. סה"כ שטח הבניה במגרש מס 110 (או סה"כ הבניה במגרשים שיווצרו מחלוקתו) לא יעלה על 1091.2 מ"ר).

סה"כ שטח הבניה במגרש מס 111 (או סה"כ הבניה במגרשים שיווצרו מחלוקתו) לא יעלה על 1055 מ"ר ...

...

12.4 מספר המבנים במגרש למגורים

לא יבנה יותר ממבנה אחד במגרש. כל מבני העזר, המוסכים וכד' יוצמדו לבית המגורים. ניתן לבנות סככת חניה בפינת המגרש הקדמית ובגבול 0 לשכן, ובלבד ששיפוע הגג יהיה לכוון המגרש עליו ניצבת החניה...."

4. תכנית טב / מק / 75 / א (להלן: "התכנית השניה"), אשר אושרה במקרקעין מאוחר יותר קובעת בין היתר כדלקמן:

"מטרת התכנית: לאפשר בניית בתים דו משפחתיים על המגרש.

רשימת התכליות: תכנית זו מהווה תוספת לתכנית טב/75א', באזור מגורים א' במגרשים 101-115, 119 בתנאי גודל מינימלי תותר הקמת בתי מגורים דו-משפחתיים. כל שאר התכליות והוראות הבניה הן על פי תכנית מפורטת טב/75א'.

הוראות התכנית: גודל מגרש מינימלי לבית דו משפחתי לא יפחת מ- 800 מ"ר."

5. המחלוקת בין הצדדים נוגעת למספר היחידות האפשרי ב- 3 מגרשים פוטנציאליים במקרקעין.

6. ראשיתה של המחלוקת, בבינוי שהגיש העורר ואשר נדון במסגרת ערר 259/12, אשר התקבל בשעתו. על החלטת ועדת הערר הוגשה עתירה מנהלית ובמסגרתה הגיעו הצדדים להבנה לפיה החלטת ועדת הערר תבוטל עקב העדר סמכות ורק לאחר שתוגש בקשה ואם תסורב תוכל ועדת הערר לדון בנושא כדין.

7. לפיכך הגישו העוררים הבקשה נשוא ערר זה אשר נדחתה על ידי הועדה המקומית שהחליטה כדלקמן:

"הוועדה עיינה בהמלצות הצוות המקצועי, ושמעה גם סקירה בע"פ בנושא. הוועדה מקבלת את המלצות הצוות המקצועי במלואן והן מקובלות עליה. הוועדה לקחה בחשבון שהחלטתה זו ייתכן שתגיע לדיון חוזר בוועדת ערר, שעה שזו האחרונה, לכאורה כבר הביעה דעתה כי דווקא עמדת המבקשים צודקת וכי ניתן לבנות במקום 6 יחידות דיור. הוועדה ערה לכך, כי במסגרת תגובת וועדת ערר לעתירת המועצה שהוגשה, הביעה פרקליטות המחוז עמדה כי החלטת ועדת הערר נכונה. בכל הכבוד הראוי, סבורה הוועדה כי עמדתה הקודמת של וועדת הערר, שניתנה מבלי שכל הטיעונים הראויים נטענו בפניה, היא שגויה. לדעת הוועדה לא ניתן המשקל הראוי הן לפשט ההוראות בתוכנית טב/מק/75א' והיחס בינה לבין תוכנית טב/75א', ובעיקר לפרשנות נוהגת של שנים, ברוח פרשנותה של הוועדה.

הוועדה מחליטה לדחות את כל שלוש הבקשות להיתר. אישורן ביחד בוודאי שאינו אפשרי, מאחר שהוא יאפשר 6 יחידות דיור, מקום שניתן לבנות בחלקה כולה לכל היותר 3 יחידות דיור. ואולם גם אישור אפילו אחת מהבקשות מהן בנפרד אינו אפשרי, מאחר שהחלקה חולקה כאמור בתכנית חלוקה (שלא נרשמה) לשלוש. חלוקת החלקה המקורית לשלושה מגרשים, מאפשרת לבנות בכל מגרש יחידת דיור אחת בלבד, והרי בכל מגרש מבוקש לבנות שתי יחידות דיור. כמוסבר בהמלצות הצוות המקצועי, אישור שתי יחידות דיור, ולו באחד מהמגרשים, יאפשר בניית יחידת דיור אחת נוספת במגרש נוסף, ואז יוותר מגרש שלישי – ללא זכויות בניה, מצב שאינו אפשרי כמובן.

בנסיבות אלו, מחליטה הוועדה לדחות את שלוש בקשות ההיתר של היזם, מהנימוקים דלעיל, ובהתאם להמלצות הצוות המקצועי המקובלות עליה."

תמצית טענות העוררים

8. התכנית הראשונה קובעת כי גודל מגרש מינימאלי יהיה 500 מ"ר אולם הוראה זו היתה כפופה להוראות סעיף 12.1. ד' לפיה כל אחד מן המגרשים הקיימים לא יחולק ליותר משלושה מגרשים חדשים, ובכל מקרה לא יבנו יותר מ – 3 יחידות מגורים חד משפחתיים על כל אחד מהמגרשים המקוריים.
9. אין מחלוקת כי על פי הוראה זו לא ניתן לבנות במקרקעין יותר מ – 3 יחידות, שכן למרות שעל פי שטח מגרש מינימלי ניתן לחלקם ל – 5 יחידות הרי שהוראה זו אוסרת על חלוקה של יותר מ – 3 מגרשים ויחידה אחת משפחתית בכל אחת מהם. אלא, שעם פרסום התכנית השניה שאפשרה דו משפחתיים בגודל מגרש מינימאלי של 800 מ"ר (המאפשר דו משפחתי), ברי כי שונה הדין.
10. העוררים תומכים טענתם בשימוש שנעשה בסעיף 8.א.א.62 בתכנית השניה אשר עניינו בהגדלת מספר יחידות הדיור ללא הגדלת סך השטחים למטרות עיקריות. לטענתם אילו המטרה היתה לאפשר גמישות מבחינת הבינוי כפי שטוענת המשיבה הרי שהסעיף הנכון להשתמש בו הוא 5.א.א.62 אשר קובע את סמכות הוועדה המקומית לשנות בינוי או עיצוב אדריכלי.
11. עוד טוענים העוררים כי מטרת התכנית מדברת בעד עצמה וכי פרשנות המשיבה לפיה ניתן להקים בכל מגרש מקורי לכל היותר 3 בתים חד משפחתיים או דו משפחתי וחד משפחתי מביאה למסקנה כי המשיבה סבורה כי דו משפחתי שווה ערך ל – 2 בתים חד משפחתיים. על פי התכנית הקודמת מותר להקים על מגרש של חצי דונם יחידה חד משפחתית אחת ועל דונם, 2 יחידות חד משפחתיות, מאחר ועל פי הפרשנות הנוכחית של הוועדה המקומית בית דו משפחתי הוא למעשה שתי יחידות חד משפחתיות, יוצא שכעת מותר להקים 2 יחידות חד משפחתיות על מגרש של 800 מ"ר במקום 1000 מ"ר. פרשנות זו אינה עולה עם לשון התכנית ועם הגדרתה.
12. המסקנה היא כי סעיף 12.1 ד' לתכנית הראשונה תקף במובן זה שעל מגרש מקורי אחד לא ניתן להקים יותר מ – 3 יחידות דיור דו משפחתיות.
13. גם מבחינה תכנונית אין מקום לגרוס כי עמדת הוועדה המקומית שכן בניית בתים דו משפחתיים בפרט כאשר התכנית החדשה מגדילה את גודל המגרש המינימאלי, אינה יוצרת הכבדה על תשתיות, ואין לה כמעט השפעה סביבתית.

14. ברי כי בית דו משפחתי אינו שווה ערך לבית חד משפחתי. פרשנות הועדה מעקרת מגרשים שלמים מניצולת בניה באופן בזבזני ובלתי סביר. אף הועדה המקומית עמדתה על האבסורד בפרשנותה שכן גם היא טוענת כי אישור 2 יחידות דיור ולו באחד המגרשים, יותיר מגרש שלישי ללא זכויות בניה.

תמצית עמדת הועדה המקומית

15. הפרשנות הנכונה היא כי במקום 3 יחידות מגורים חד משפחתיות נפרדות תהיה גמישות רק ביחס להוראה החד משמעית בתכנית הראשונה שמתירה רק בתים חד משפחתיים וניתן יהיה לבנות בקומבינציה של יחידה דו משפחתית + יחידה חד משפחתית וכל שאר ההוראות הן בזיקה ישירה לתכנית הראשונה, לרבות השמירה על סך שלוש היחידות המותרות לבניה במגרש המקורי, כך שאופי השכונה, וצפיפות המגורים והאוכלוסייה לא יפגעו.

16. אישור הבקשות הקונקרטיות אינו אפשרי משום שנוגד את התכניות החלות במקום, ואת החלוקה שאושרה לבקשת היזמים, אישורה של בקשה אחת תיצור מצב בו תיוותר חלקה שלא ניתן יהיה לבנות עליה.

17. לאורך השנים הובהרה מטרת התכנית השניה בפרשנות שתוארה. ניתנו היתרי בניה לפיה ונגבו היטלי השבחה בהתאם ובמתן היתר בניה כבקשת העוררים עלולה המשיבה למצוא את עצמה בפני תביעות נזיקין.

18. פרשנות העוררים אינה מתחשבת בפרשנות הלשונית, התכליתית והמעשית שניתנה לניסוח הוראות התכנית החלה על החלקה לאורך השנים על ידי העוררת, לרבות על ידי עורך התכנית שהיה מהנדס הועדה המקומית.

19. ההישענות על סעיף קטן 8 מבין סעיפי המשנה של סעיף 62.א.א לחוק עניינה בגמישות של האופציות לבניית 3 יחידות סה"כ ולא מעבר לכך.

20. העובדה כי התכנית השניה שותקת ביחס למספר היחידות המותר מהווה המשך להסדר בדיון שהיה קיים קודם לכן, ומפורט בהמשך תחולתן של הוראות התכנית הראשונה. בשום אופן לא מדובר בשתיקה מדעת שנועדה להצביע על הכפלת יחידות הדיור אלא לכל היותר בלקונה.

21. במקרקעין חלה עוד תכנית ג/11719 משנת 2003 שנועדה להשלים את מגרשי הבניה המסומנים בתכנית הראשונה כך שיהיו מגרש אחד עליו יחולו הוראות התכנית הראשונה, לרבות ההוראה בדבר מספר מבנים במגרש למגורים. תכנית זו מפנה כאמור לתכנית הראשונה ולא השניה.

22. התכנית השניה אינה מתייחסת לשינוי בשטחי הציבור ובכך מגלה דעתה כי אינה משנה את הצפיפות.

23. התיקון בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית) המאפשר פיצול ותוספת יחידות במסגרת הליך של הקלה, נערך רק לאחר שהוחלט על התכנית כך שאינו רלוונטי להבנת כוונת יוזמיה. כאשר נהגת רשות על פי פרשנות מסוימת של החוק, פרשנות זו עשויה להיתפס כראויה. שינוי הפרשנות להוראות התכנית החלה במקום עלול לגרום למשיבה לנזק באשר במהלך השנים מאז נכנסה התכנית השניה לתוקפה ניתנו מספר רב של אישורים, בין אם להעברת זכויות במקרקעין ובין אם לבניה שהתירו 3 יחידות דיור במגרש המקורי.

24. הציבור לא שותף ברעיון התכנוני שמוצג על ידי העוררים שכן זו מעולם לא היתה פרשנות המשיבה, ולפיכך גם בהיבט זה ראוי לדחות את הערר.

דיון והכרעה

1. ענייננו בפרשנות תכנית. תכנית היא דין, ופרשנותה של תכנית תתבצע כפי שמפורש כל דין אחר. דברים אלו הובהרו, בין היתר, בע"א 3213/97 נקר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצלית, פ"ד נג(4) 625 634 :
- "כל תכנית בנייה מסורה ככל חוק אחר לפרשנותו של בית-המשפט. בבואו לפרש תכנית, ייעזר בית-המשפט בכללים הפרשניים שעומדים לרשותו, כך שמטרתו היא להתחקות אחר תכלית התכנית וכוונת מוסד התכנון. מלאכת הפירוש תיעשה תוך שילובם של התקנון, התשריט והנסיבות החיצוניות האופפות את התכנית..."
2. "פרשנות דין נעשית, בראש ובראשונה, לפי לשון החוק. כאשר פרשנות הדין הינה ברורה, מבחינה לשונית, אין צורך לתור עוד אחר אפשרויות פרשניות נוספות, ויש לתת לכתוב את הפרשנות הלשונית המתבקשת (כפי שניתן להקיש מהאמור מע"א 5856/06 לוי נ' נורקייט בע"מ ואח', פורסם במאגר נבו, סעיף 27 לפסק הדין, אשר מתייחס אמנם לפרשנות חוזה, אולם הגיונם של הדברים יפה גם למקרה של פרשנות דין). במקרה זה, לשון התכנית הינה ברורה לחלוטין, ואין כל צורך להמשיך ולתור אחר אפשרויות פרשניות נוספות." (ר' ערר 108/11 אנקסקו ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית מעלה הגליל, שם דובר בניצול זכות נתונה להקמת מתקן פוטוולטאי שסורבה על ידי הוועדה המקומית).
3. בענייננו, קובעת תכנית טב/מק/75/א מפורשות כי מטרתה לאפשר בניית בתים דו משפחתיים על מגרש. ברשימת התכליות, מפורטים 15 מגרשים בהם "בתנאי גודל מינימלי תותר הקמת מגורים דו משפחתיים." הוראות התכנית קובעות כי "גודל מגרש מינימלי לבית דו משפחתי לא יפחת מ – 800 מ"ר. "כן נקבע כי קיימת אפשרות להוסיף יחידת דיור למבנה קיים. התכנית מציינת כי היא מהווה שינוי לתכנית טב/75/א, וקובעת את תחולת הוראותיה "למעט הוראות תכנית זו". שכן האחרונה מתייחסת לבניית בתים חד משפחתיים בלבד, ואינה מתירה מבנים דו משפחתיים.
4. התכנית נערכה עפ"י המצוין בה לפי סעיף 62 א (א) (8) לחוק המאפשר תוספת יח"ד בסמכות הוועדה המקומית וכוותרתה "מספר יחידות דיור על מגרש בשיכון אלה המהווה שינוי לתכנית מפורטת טב/75/א."
5. פשוטו של מקרא – התכנית משנה את הוראותיה של התכנית הקודמת לעניין מספר היחידות המותר, הן עפ"י כותרתה והן עפ"י הוראותיה.
6. יתר על כן, הסמכות לאישורה נשענת על אותו סעיף המאפשר "הגדלת מספר יחידות הדיור ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות." (ההדגשה שלנו – ו.ע.ח).
7. גם בחינת נפקותה של התכנית, מעלה כי זו תואמת להוראותיה. ובמה דברים אמורים? במידה וכל כוונתה הייתה להתיר "ניוד" של אחת משלוש היחידות הפוטנציאליות במגרש, ללא תוספת יחידות, הרי שמדובר בהוראה ממנה ניתן לחרוג בדרך של הקלה. מדובר בשינוי מינורי שאינו משנה ממספר היחידות ומסך כל השטחים המותרים.

8. מנגד, חריגה במספר יחידות הדיור הכוללת, אשר עמדה במקרה דנן נכון לזמן אישור התכנית בשיעור 20% בלבד, מקנה לכל היותר 4 יח"ד ב- 3 מגרשים, והאפשרות להכפיל את מספר יחידות הדיור (ללא תוספת שטח), קיימת בתכנית בלבד.
9. לא זו אף זו, משומת המקרקעין שצורפה על ידי הוועדה המקומית כשומות השבחה, לא עולה כל מסקנה אחרת. שומת השמאי יצחקי עוסקת בפער בין המצב שקדם לתכנית טב/75/א לבין הזכויות הקבועות בה ואף מציינת כי המועד הקובע הינו יום אישורה של זו. עפ"י תחשיב ההערכה היא עוסקת בתוספת זכויות הבניה שבתכנית 75 א ולא במספר יח"ד.
10. בחו"ד דרעי – נס, בנוגע למקרקעין קא עסקינן, נכתב בנוגע לתכנית טב/מק/75/ ב כדלקמן: "מטרת התכנית – לאפשר בניית בתים דו משפחתיים על מגרש (בהתאם לנמסר לי – ללא שינוי במספר המבנים)". לא מצויין ללא שינוי במספר יחידות הדיור במבנים. היפוכם של דברים, נרשם בתים (ברבים) דו משפחתיים. בגורמים ושיקולים לחוות הדעת נרשם בין היתר "ניתנה התייחסות לאפשרויות לניצול שטחי הבניה בכל אחד ממצבי התכנון, לשוליות ולימוש המיטבי." (סעיף 8.11).
11. גם בפירוט תחשיב ההשבחה נכתב כי "תכנית זו איפשרה למעשה בניית בתי מגורים דו משפחתיים בגודל מגרש מינימלי של 800 מ"ר כך שכל השטחים המבונים הופכים להיות שטחים אפקטיביים..". בשונה מהמצב הקודם בו נלקח מקדם התאמה בגין שוליות בשטחים (במגבלות 3 יח"ד חד משפחתיים בלבד) מקדם זה הוסר כאן.
12. יש להדגיש כי גם בשומות האחרות שהובאו (של השמאי יצחקי) בגין המעבר בין מגרש 1 ל- 3 מגרשים, ובמספר יחידות הדיור בהתאמה, לא נדרשה השבחה בגין תוספת יחידות דיור.
13. ודוק: הפחתתו של מקדם השוליות, הניתן בגין שימוש ההולך ופוחת ביחידות חד משפחתיים גדולות בגין כל הנכס בכללו, מצביעה דווקא על כך ששמאי הוועדה ראה בתכנית פוטנציאל לשימוש מוגבר בכל פוטנציאל המגרשים – 3 במספר, דהיינו, כי התכנית מאפשרת בשלושתם שימוש מוגבר עקב הפיכתם ל"דו".
14. אילו סבר שמאי הוועדה כי משמעה של התכנית הוא לאפשר ניווד בלבד, לשם דוגמא, במתכונת של חלוקה לשני מגרשים (באחד דו משפחתי ובאחר חד משפחתי – במגבלת 3 היח"ד אליבא דועדה המקומית) אזי היה מקום לשיפור השוליות במגרש אחד בלבד, והדברים מקבלים משנה תוקף בסצנריו של חלוקה ל- 3 מגרשים כשבאחד מהם לא ייבנה דבר.
15. מן הבחינה התכנונית והפרוגרמטית, אנו סבורים כי מדובר בתכנון נכון, לגביו לא מתעורר כל קושי. איננו סבורים כי פוטנציאל של תוספת 45 יח"ד ביישוב של אלפי יח"ד משנה צרכים פרוגרמטיים. מערך הדרכים בשכונה קיים ועשוי לשרת תושבים נוספים, והמשיבה בתשובתה לא טענה לכל קושי בהיבט הפרוגרמטי. כאמור לעיל, גם במצב הדברים הרגיל, ניתן לצפות ציפוף השכונה בהקלות, מגמה תכנונית אשר המחוקק, מחוקק המשנה ומינהל התכנון מעודדים כיום גם באמצעות שינויי חקיקה כאלה ואחרים. בהיבט של התאמות המגרשים הרי שברי כי מגרשים בני 800 מ"ר יכולים בהחלט לשאת יחידה דו משפחתית (ויש שיאמרו כי גם ביחס לצמודי קרקע עדיין מדובר בתכנון

"בזבזני" במשאב הקרקע), ליתן במסגרתם את פתרונות החניה המתאימים (עפ"י התקן ואף מעליו) וברי כי מדובר בתכנון סביר וראוי.

16. מצאנו איפוא כי מבחינה לשונית ותכליתית הדין עם העוררים. הן לשון התכנית, הן נפקותה, הן מיקומה ברצף התכנוני על רקע האפשרויות החוקיות לשינוי המצב התכנוני, והן כעולה משומות ההשבחה שהוציאה הוועדה, כולם מובילים לתוצאה לפיה פועלה בתוספת האפשרות לבניית בתים דו משפחתיים בכל אחד מהמגרשים באופן המוסיף יח"ד.

17. אשר לעניין הכוונות של הוועדה המקומית -הפכנו בפרוטוקול הפקדת התכנית, אולם לא מצאנו בו את שהוועדה ביקשה לקרוא בו. במהלך הדיון הציג מהנדס הוועדה את הנושא כדלקמן: "מדובר בתיקון מילולי לתקנון שיאפשר הקמת בית דו משפחתי על מגרש מתאים..". לא ניתן ללמוד מכך על העדר כוונה לשינוי מספר היחידות הכולל, היפוכם של דברים, מה שהוצג הוא כי על מגרש מתאים (של 800 מ"ר) יינתן לבנות בית דו משפחתי. גם עיון בפרוטוקול האישור אינו מלמד דבר בהיבט זה. מה שנדון שם הינו דרישה של לשכת התכנון לפיה לא יהיה שינוי בזכויות הבניין בהיבט של הגדלת השטחים העיקריים על חשבון שטחי השירות, ואמנם פסקה כזו, עליה נסמכת היום הוועדה המקומית, שולבה בתכנית.

18. בהיבט זה יש לציין כי מהדברים עולה כי בנוסח המופקד, אותה פסקה (ממנה מבקשת הוועדה המקומית להיבנות היום) כלל לא הייתה קיימת בנוסח המופקד שפורסם להתנגדויות הציבור.

19. הראיה היחידה התומכת בפרשנות הוועדה המקומית הינה מכתבו של מהנדס הוועדה מאוקטובר 1997, שם הוא דוחה את הפרשנות לפיה מותרים 3 "דו משפחתיים". לשיטתו, "אין באישור בניית דו-משפחתי עפ"י הוראות התכנית החדשה כדי לגרוע מהוראות סעיף 12.2 (ד) בתכנית טב/75/א. מדובר באותו סעיף שהגביל ל- 3 יח"ד חד משפחתיים בלבד.

20. מושכלות יסוד הן כי "תכנית המיתאר מדברת בעד עצמה, ויש לפרשה על פי האמור בה. דברים או מחשבות של מי שהיה בין מתכנניה יכולים לשמש כלי עזר משני לפרשנות, רק כשהתכנית אינה מדברת בעד עצמה; אך, בדרך כלל, פרשנות התכנית לא תוכרע על פי דברים שאמר או חשב אחד הנוטלים חלק בדיונים על אישורה..." בגץ 448/91 אליהו ידיד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים

21. בשולי הדברים נזכיר כי הפרשנות תואמת אף את המגמה העכשווית לניצול יעיל יותר של משאב הקרקע, במיוחד במקרקעין המיועדים לצרכי מגורים. בהיבט זה אנו סבורים כי אין כל הצדקה למגרשים של 900 מ"ר, לצורך בניית יחידת דיור אחת. מנגד, ברי לנו כי מגרש כזה והיקף הבנייה המותר בו על פי התכניות שבתוקף יאפשר בנייתן של שתי יחידות דיור ראויות, לרווחת המשתמשים.

22. עוד נזכיר כי מקום בו אפשרויות שתי פרשנויות יש לבחור את זו שמטיבה עם זכות הקניין ופוגעת בה כמה שפחות. ר' עת"מ 1041/98 שוב נגד הוועדה המקומית ת"א, עת"מ 1568/02 רימרמן נגד ועדת ערר מחוז מרכז שם נפסק כדלקמן:

"לבסוף, לא ניתן להתעלם מכך שפרשנות זו של הוועדה המקומית עומדת בקנה אחד עם המגמה המיטיבה עם זכות הקניין של התושבים, ע"י הענקת פירוש המאפשר למשיבים למצות בצורה מירבית זכויות בקרקע. ברור הוא, כי לו הייתה זכות זו עומדת בניגוד גמור לכוונת התכנית או פוגעת באופן קשה באחרים, לא היה בכך כדי לסייע. במגמה זו, לאור האמור לעיל, יש גם כדי לתמוך בהחלטתה של הוועדה המקומית, כפי שנאמר: "כמובן אם תכליתה של תב"ע ניתנת לפירושים שונים, כולם סבירים ובתוכם גם פירוש המשמר את קנינו של הפרט מבלי לפגוע באינטרס ציבורי שהוא בתחום התכנוני, אין לראות מדוע לא יאמץ הפרשן המשפטי את הפירוש הזה ואולי הוא אפילו מחויב בו".

עת"מ (ת"א) 1041/98 שוב נ' הוועדה המקומית ת"א, פד"מ כרך ב, חלק 2, 1998, תשנ"ח-נ"ט.

23. וועדה זו תומכת בהגברת הוודאות התכנונית, ובמסגרת זו מייחסת חשיבות לפרשנות הוועדה המקומית. יחד עם זאת, מקום בו פרשנות זו אינה מתיישבת עם לשון הכתוב, עם ההקשר החקיקתי, עם ביטויים פיסקאליים שהוציאה הוועדה המקומית תחת ידה לפועלה של התכנית, איננו סבורים כי ניתן להעדיף את ה"ציב" על פני "האמת".

24. לעיתים, מקום בו וועדה טועה בפרשנות, יש מקום לאפשר תקופת מעבר על מנת "שלא לזעזע את אמות הסיפים". כך, למשל, בעניין אחר, שנדון בשעתו בוועדת הערר מרכז, נקבעה תקופת מעבר כדלקמן: **"סיכומם של דברים, איננו מקבלים את עמדתה העקרונית של הוועדה המקומית בנוגע לשמירת היחסיות בכל שלב ושלב משלבי התכנית. יחד עם זאת, וועדת הערר סבורה באורח עקבי כי יש אינטרס הוודאות בהליכי תכנון הינו אינטרס חשוב ויש לקדמו. מקום בו נהגה הוועדה המקומית כפי שנהגה, לא ניתן, לטעמנו להפוך מנהג זה באחת, בחינת לא היו הדברים מעולם. כבר קבענו בעבר כי בעבר כי במצב דברים כזה יש צורך באיזון הפגיעה בוודאות התכנונית: "במצב דברים כזה, עשוי להתעורר ספק (ואיננו מכריעים בו במסגרת זו) בנוגע לפרשנות החדשה, אם תואמת את כוונת המתכנן, אם לאו. מכל מקום, מדובר בשתי פרשנויות לגיטימיות. מצב הדברים בו משתנה פרשנות התב"ע שנוהגת במשך כעשור מיום אישור התכנית ללא הבהרת הדין עצמו אינו רצוי ופוגע בוודאות התכנונית.... לפיכך, והגם כי לטעמנו מדובר בפרשנות מוטעית של הדין, אנו סבורים כי נכון לאפשר פרק זמן של 6 חודשים מיום מתן החלטה זו והמצאתה לכל בעלי הזכויות במתחם (ובהעדר אפשרות כזו באמצעות תחליף המצאה). בתום פרק הזמן האמור תוציא הוועדה המקומית היתרים על פי הבקשות שיונחו בפניה, ואם עלה מספרן על מספר היחידות האפשרי על פי השלבויות הרלוונטיות, בהתאם ליחס בין הבעלויות של אותם מבקשי היתרים.**

ערר (מרכז) 195/12 מגדלי דוד משה נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה שרונים

25. שקלנו אם ניתן ליישם עקרונות דומים גם בענייננו, אולם הואיל וההליכים האפשריים שעלו על דעתנו (דוגמת חיוב בנקיטת הקלה) הינם כאלה הנתונים לשיקול דעת שכבר הוכרע לטעמנו עם אישורה של התכנית המקומית, וזאת לאחר פרסומה של התכנית להתנגדויות (שלא הוגשו לה כלל), לא ראינו לעשות זאת.

26. בעניין אחרון זה נוסף ונציין כי נוכח לשון התכנית שהופקדה שהינה ברורה מאוד בראייתנו, הרי שהתכנון האמור עבר כבר בשבט ביקורתו של הציבור, ולכן איננו מוצאים מקום לחיוב לשתפו בתכנון זה ממש, מחדש.

27. סיכומם של דברים – הערר מתקבל.

ההחלטה ניתנה ביום 13.03.2014, ע"י מ"מ יו"ר הועדה עו"ד מיכל גלקין-גולן וחבריה : עו"ד חנה קציר, נציגת מחוז אורית חפר רוגובין, ארכ' שמחה אפק ועו"ד יגאל נויפלד

עו"ד מיכל גלקין-גולן
מ"מ יו"ר ועדת הערר

אוריה סעדון
מזכירת ועדת הערר

ועדת ערר מחוז חיפה – שד' פל-ים 2 בניין אורן, קומה 5 חיפה מיקוד 33095
טלפון : 04-8512345, פקס : 04-8522111
קבלת קהל : ימים א', ב', ג', ה' 08:00-14:00, יום ד' 08:00-16:00