



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 5097/19

עע"מ 6046/19

כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט י' אלרון

לפני:

הוועדה המקומית לתכנון ובניה לוד

המערערת בעע"מ 5097/19
והמשיבה 3 בעע"מ 6046/19:

ביוואק בע"מ
ארפל אלומיניום בע"מ

המערערות בעע"מ 6046/19
והמשיבות 3 ו-4 בעע"מ
5097/19:

נ ג ד

1. ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה - מחוז מרכז
2. ק.ר. 4X4 השקעות ונכסים בע"מ

המשיבות בעע"מ 5097/19
ובעע"מ 6046/19:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד
(השופט צ' דותן) בעת"מ 067520-01-19 מיום 16.06.2019

י"ד בתמוז התש"ף (6.7.2020)

תאריך הישיבה:

עו"ד עופר שפיר; עו"ד אמיר בירנבוים; עו"ד מתן
מונק

בשם המערערת בעע"מ
5097/19 והמשיבה 3 בעע"מ
6046/19:

עו"ד ניר בראונשטיין

בשם המערערות בעע"מ
6046/19 והמשיבות 3 ו-4
בעע"מ 5097/19:

עו"ד יעל מורג יקו-אל

בשם המשיבה 1:

עו"ד רועי צור; עו"ד עידו ואראס

בשם המשיבה 2:

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. ערעורים על פסק דינו מיום 16.6.2019 של בית המשפט לעניינים מינהליים מרכז-לוד (השופט צ' דותן) בעת"מ 67520-01-19 ובעת"מ 67732-01-19, שהדיון בהן אוחד. שתי העתירות כוונו נגד החלטת ועדת הערר לתכנון ולבניה, מחוז מרכז (להלן: ועדת הערר) מיום 12.12.2018, במסגרתה התקבל חלקית ערר המשיבה 2, ק.ר. 4x4 השקעות ונכסים בע"מ (להלן: המשיבה), ואושר לה שימוש חורג בנכס המוחזק על ידה בעיר לוד, בתנאים שנקבעו.

תמצית עובדות הרקע

2. האישור לשימוש חורג מושא הערעורים מתייחס לקומה ג' בבנין בן 4 קומות מעל שתי קומות מרתף, המצוי באזור התעשייה הצפוני בלוד (להלן: המבנה), אשר בהתאם לתכניות החלות במקום השימושים המותרים בו הם תעשייה ומלאכה. המערערת בעע"מ 6046/19 (להלן יכוננו יחדיו: ארפל) הן בעלת הזכויות והמחזיקה בקומת הקרקע ובקומה א' של המבנה, ואילו המשיבה היא בעלת הזכויות והמחזיקה בקומות ב' ו-ג' של המבנה.

3. ביום 15.2.2016 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לוד, המערערת בעע"מ 5097/19 (להלן: הוועדה המקומית), בקשה של המשיבה לשימוש חורג בקומות ב' ו-ג' של המבנה לייעוד של משרדים, וביום 20.3.2017 האריכה הוועדה המקומית את תוקף האישור. באותה עת יועדו קומות ב'-ג' לשמש כמשרדי ק.א.ל קווי אוויר למטען בע"מ, ואולם התקשרות זו לא יצאה לבסוף אל הפועל. בהמשך התקשרה המשיבה עם מינהל הדיור הממשלתי, שביקש לשכור את קומה ג' בבניין לשם הפעלת לשכה של רשות האוכלוסין וההגירה.

4. בעקבות פניית ארפל והתנגדות שהביעה לכוונה להשכיר את קומות ב'-ג', כולן או חלקן, לשימוש משרדי רשות האוכלוסין וההגירה, שימוש שכנטען יגרום להפרעה ממשית לשימושה של ארפל בבניין ויפגע בערכו, החליטה הוועדה המקומית ביום 30.10.2017, לאחר שמיעת טענות הצדדים, על ביטול ההחלטה הקודמת לאישור שימוש חורג. ההחלטה נומקה בכך שבבקשה המקורית לא צוין כי מדובר במשרדים המיועדים לקבלת קהל של רשות האוכלוסין וההגירה, וכי לא ניתן להסתמך על הצהרת המבקשת בדבר היקף הפעילות ואופי הפעילות הצפויים במקום, וזאת לאור ניסיון העבר השלילי של הפעלת משרדים של רשות האוכלוסין וההגירה בעיר לוד, במקום אחר, ולאור מהות הפעילות בה מדובר.

5. המשיבה הגישה ערר לוועדת הערר על החלטת הוועדה המקומית. במסגרת הטיפול בערר הורתה ועדת הערר על החזרת הענין לדיון נוסף בוועדה המקומית, במסגרתו תוגש על ידי המשיבה בקשה מתוקנת, אשר תכלול בין היתר פרטים מלאים ומסמכים המתייחסים למתווה המדויק ולמאפייני הפעילות הצפויים במשרד המיועד. כן נדרשה המשיבה להציג הצעות לתנאים, שייקבעו בהיתר לשימוש חורג, אשר יבטיחו את צמצום השפעות הפעילות על הסביבה. ואולם גם בדיון הנוסף החליטה הוועדה המקומית לדחות את הבקשה לשימוש חורג.

6. לאחר ההחלטה האמורה של הוועדה המקומית שבה ועדת הערר ודנה בערר המשיבה, וכן ערכה סיור בשטח בהשתתפות נציגי הצדדים, וביום 12.12.2018 נתנה את החלטתה בערר.

בהחלטה מפורטת קיבלה ועדת הערר את הערר באופן חלקי ואישרה את הבקשה לשימוש חורג בנוגע לקומה ג' בלבד, ובכפוף לתיקונים ולתנאים שונים שפורטו בהחלטה. במסגרת החלטתה בחנה ועדת הערר את הבקשה לפי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לבחינת בקשות לשימוש חורג, ובכלל זה עצימות השימוש החורג המבוקש, היקף השימוש החורג המבוקש, וכן עדכניות התכניות החלות באזור. לענין אחרון צוין כי מדובר בתכניות ישנות שאושרו לפני למעלה מ- 40 שנה, ואינן משקפות את מדיניות התכנון העדכנית בנוגע לאזור הנדון, התומכת בעירוב שימושים באזור תעשייה, לרבות למסחר ולמשרדים. כן צוין כי בימים אלה מקודמת תכנית המייעדת את האזור לשימושים מעורבים, כולל מגורים, תעסוקה ומסחר. כמו כן עמדה הוועדה על כך כי קיים בענייננו גם צורך ציבורי דחוף לפתיחת משרד רשות האוכלוסין וההגירה לשם מתן טיפול נאות לאוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל.

אשר לחשש להפרעה לסביבה, נקבע כי לאור התנאים המגבילים להפעלת המשרדים שנקבעו בהחלטה, ובהתחשב בכך שמדובר בשימוש במשרדים שנועד לספק שירות על פי הזמנה בלבד, בהיקף מוגבל ובשעות מוגדרות, "השימוש אינו צפוי לגרום הפרעה למבנה הקיים ולפעילות התעשייתית הקיימת בו". בנוסף, הובהר כי אין מדובר במעשה בלתי הפיך, וכי האישור ניתן לתקופת ניסיון של שנתיים בלבד מיום מתן ההיתר, וככל שבמהלכה יתברר כי השימוש גורם למטרדים קשים לסביבה - כפי חשש ארפל והוועדה המקומית - לא תוארך תקופת השימוש החורג. וכי הארכת האישור מותנית גם בהחלטה על הפקדת תכנית כללית או נקודתית.

ועדת הערר דחתה גם את הטענה כי השימוש המבוקש יגרום לשינוי אופי האזור, וכי הוא עולה כדי "סטייה ניכרת מתכנית". לענין זה צוין בין היתר כי אין מדובר באישור מגורים באזור תעשייה, וכי בשנים האחרונות כבר אושרו באזור זה שימושים חורגים למשרדים ולמסחר, לרבות בסמיכות רבה למבנה הנדון.

העתירות ופסק הדין קמא

7. נגד החלטה זו של ועדת הערר הוגשו כאמור לבית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מרכז-לוד, שתי עתירות מנהליות - על ידי הוועדה המקומית ועל ידי ארפל, שהדיון בהן אוחד. בעתירות נטען כי לא היה מקום להתערבות ועדת הערר בשיקול דעת הוועדה המקומית. לגופו של ענין נטען להשפעה משמעותית של השימוש המבוקש על הסביבה, כפי שמלמד ניסיון העבר, עת שפעלו משרדי רשות ההגירה במרכז העיר לוד ויצרו מטרד קשה לתושבי הסביבה, וכי אין לקבל את ההנחות העובדתיות של רשות האוכלוסין וההגירה וועדת הערר לגבי אופן פעילות המשרדים. כן נטען, כי אין בתנאים שקבעה ועדת הערר כדי לצמצם את השפעת הפעילות על הסביבה, שכן מדובר בתנאים בלתי ניתנים לאכיפה וליישום, והמטילים על הוועדה המקומית נטל בלתי סביר. בהמשך לאמור נטען כי לא ניתן להתיר את השימוש החורג המבוקש הואיל ומדובר ב"סטייה ניכרת מתכנית", בהיותו שימוש אשר "משנה את אופייה של הסביבה הקרובה", וכי השימושים החורגים למשרדים שאושרו על ידי הוועדה המקומית באזור זה בשנים האחרונות היו למשרדים בעלי אופי שונה.

8. בפסק דינו מיום 16.6.2019 דחה בית המשפט (השופט צ' דותן) את שתי העתירות. לאחר סקירה מפורטת של העובדות, ההליכים, החלטת ועדת הערר וטיעוני הצדדים, עמד בית המשפט תחילה על טענת העותרות (המערערות דנן), לפיה לא היה מקום להתערבות ועדת הערר בהחלטת הוועדה המקומית בהיותה החלטה סבירה ומנומקת. בית המשפט הבהיר כי ההחלטה העומדת לביקורתו היא החלטת ועדת הערר ולא החלטת הוועדה המקומית, וכי ועדת הערר "פעלה כפי שהיא רשאית הייתה לפעול", עת בחנה את הבקשה לשימוש חורג והכריעה כפי שהכריעה. הובהר כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, "ועדת הערר רשאית לשים את שיקול דעתה המקצועי במקום שיקול דעתה של הוועדה המקומית"; זאת, להבדיל מהתערבות בית המשפט בהחלטת מוסד תכנון, המוגבלת רק למקום בו החלטת מוסד התכנון חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

בהמשך לכך, בחן בית המשפט את החלטת ועדת הערר והגיע למסקנה כי אין כל עילה להתערב בה. נקבע כי ועדת הערר קיימה דיונים ממושכים בערר, שמעה את כל

הנוגעים בדבר, ערכה סיוור במקום, והכריעה כי יש לאשר את השימוש החורג המבוקש, בכפוף לתיקונים ולקביעת תנאים בהיתר, באופן אשר יבטיח כי הפעילות תתבצע תוך צמצום השפעותיה על הסביבה. בית המשפט הגיע למסקנה החלטית לפיה -

”לא ניתן בשום אופן לומר כי החלטתה של ועדת הערר לוקה בחוסר סבירות קיצוני, או בחוסר סבירות כלל. בין שתי העמדות המקצועיות-תכנוניות המנוגדות, שעמדו על הפרק, הכריעה ועדת הערר, שהיא מוסד התכנון הבכיר והמקצועי לענין אישורים לשימוש חורג, כפי שהכריעה, לפי מיטב שיקול דעתה המקצועי והחומר שהונח בפניה. זו בוודאי החלטה שוועדת ערר סבירה הייתה יכולה לקבל, ואין כל עילה מעילות המשפט המנהלי להתערב בהחלטתה” (פסקה 75 לפסק הדין).

בית המשפט קמא עמד בפירוט גם על כל אחת מהטענות הפרטניות שהעלו העותרות, דן בהן לגופן ודחה אותן. במסגרת זו דחה בית המשפט גם את הטענה כי יש בשימוש החורג שהותר משום ”סטייה ניכרת מתכנית”, לפי סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה, התשכ”ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק), בהיותו ”משנה את אופייה של הסביבה הקרובה”, כאמור בתקנה 2(1) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס”ב-2002 (להלן: תקנות סטייה ניכרת). בית המשפט קיבל את עמדת ועדת הערר והנמקתה כי השימוש החורג המבוקש אינו משנה את אופי הסביבה, וממילא אינו בגדר ”סטייה ניכרת”, תוך שהדגיש כי ”אין כל עילה שהיא המצדיקה התערבות בשיקול דעתה של הוועדה בענין זה, המצוי בליבת מומחיותה המקצועית-תכנונית של הוועדה”. ואשר על כן דחה את שתי העתירות.

הערעורים

9. בערעורה לפנינו חזרה הוועדה המקומית על עיקרי טיעוניה בפני בית המשפט קמא. נטען כי היה על בית המשפט לבחון האם צדקה ועדת הערר בהתערבותה בהחלטת הוועדה המקומית, ולא להתייחס להחלטת ועדת הערר כהחלטה De Novo בסוגיה הנדונה. בהמשך לכך נטען כי בבחינת סבירות החלטת ועדת הערר לא היה מקום להסתפק בשאלה, האם החלטתה נמצאת בתוך מתחם הסבירות, אלא היה על בית המשפט לבחון גם האם סבירה הייתה החלטתה להתערב בהחלטת הוועדה המקומית. לצד זאת נטען כי שגה בית המשפט קמא בקביעתו כי השימוש החורג שאושר אינו מהווה ”סטייה ניכרת מתכנית”, שאינה ניתנת לאישור כשימוש חורג. לבסוף נטען כי החלטת ועדת הערר אינה החלטה סבירה

לגופה. לענין זה חזרה הוועדה המקומית על טיעוניה לגופו של עניין נגד אישור הבקשה לשימוש חורג, ובנוגע לתנאים שנקבעו על ידי ועדת הערר, המחייבים אותה, כנטען, לפיקוח תמידי והדוק על השימוש בנכס.

ארפל הצטרפה בערעורה לטענות הוועדה המקומית והוסיפה טענות לעניין חוסר הסבירות לדעתה שבהחלטת ועדת הערר. עוד נטען כי לא ניתן לסמוך על התחייבות רשות האוכלוסין וההגירה באשר לאופן הפעלת המשרדים, וכי בית המשפט לא נתן את המשקל הראוי לניסיון העבר השלילי של משרדי הרשות בעיר לוד.

10. מנגד, סמכה ועדת הערר את ידיה על פסק דינו של בית משפט קמא ועל נימוקיו, תוך שהודגש כי מדובר בהחלטה תכנונית מקצועית מובהקת, אשר התקבלה לאחר הליך תכנוני מעמיק ומקיף שכלל את בחינת כלל השיקולים והטיעונים שהועלו, וכי אין עילה להתערבותו של בית משפט זה בהחלטתה. כן הודגש, כי מדובר בשימוש שנועד לתת מענה לצורך ציבורי דחוף שעניינו טיפול נאות של המדינה באוכלוסיית מבקשי המקלט, וכי מדובר באזור בו חלות תכניות ישנות שאינן משקפות את מדיניות התכנון העדכנית, והאישור שניתן אינו צפוי, נוכח התנאים בהם הותנה, לגרום לפגיעה משמעותית, אם בכלל, לסביבה. בתוך כך עמדה ועדת הערר בפירוט על הנימוקים שעמדו ביסוד החלטתה.

המשיבה סומכת ידיה אף היא על פסק דינו של בית משפט קמא, ומדגישה כי המחלוקת המשפטית והעובדתית שעמדה בפני ועדת הערר היא אחת – האם הפעלתה של הלשכה תגרום להשפעה שלילית על הסביבה או תשנה את אופייה, והאם תכביד על תשתיות הבניין. לצורך כך נשקלו המבחנים השונים למתן היתר לשימוש חורג, וכלל לא הייתה מחלוקת בין הצדדים בכל הנוגע לצורך של הבקשה לעמוד בכל התנאים ההנדסיים, התכנוניים והטכניים הנדרשים על-פי דין לשם אישור בקשה לשימוש חורג. בהמשך לכך עמדה המשיבה על מאפייני הלשכה המיועדת ועל ההבדלים המשמעותיים בין הלשכה האמורה לבין הלשכה הקודמת שפעלה בעבר בעיר לוד. כן מבקשת המשיבה לדחות את הטענות לפיהן התנאים שקבעה ועדת הערר בהיתר הינם חריגים.

11. בדיון לפנינו חזרו באי כוח הצדדים על עיקרי טענותיהם כמפורט לעיל. כן שמענו את ראש עיריית לוד, לבקשתו. ראש העירייה ציין כי אמנם רוב האזור הנדון מאויש כיום במשרדים ולא בתעשייה או מלאכה, והוועדה המקומית אכן מקדמת שינוי ייעוד האזור לייעוד של משרדים. ברם, לטענתו, עיריית לוד אינו מעוניינת שיפעל בתחומה משרד רשות

האוכלוסין וההגירה לטיפול במבקשי מקלט, העלול לגרום לפגיעה בסביבה, ולענין זה קבל על כך שמתייחסים לעיר לוד כ"חצר האחורית" של מדינת ישראל.

דיון והכרעה

12. לאחר עיון במכלול החומרים הנוגעים לענין - לרבות בהחלטת וועדת הערר, בפסק דינו של בית המשפט קמא, כמו גם בטענות הצדדים - בכתב ובעל פה - הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעורים להידחות, בהעדר כל עילה להתערבותנו בפסק דינו של בית המשפט קמא.

13. כעולה מהמפורט לעיל, המדובר בהחלטה תכנונית-מקצועית מובהקת של ועדת הערר, שהיא מוסד התכנון המוסמך לענין זה, אשר התקבלה לאחר הליך סדור של בחינה מקצועית. החלטת ועדת הערר היא החלטה מפורטת ומנומקת היטב (המחזיקה כ- 27 עמודים), אשר בחנה את מכלול השיקולים הצריכים לענין, תוך התייחסות לכל הטענות שהועלו בפניה, ומתן מענה מקיף וממצה לכל אלה, והוציאה מתחת ידה, כלשון בית המשפט קמא - "החלטה מנומקת, מפורטת ויסודית, שלא הותירה אבן לא הפוכה".

14. גם פסק דינו של בית המשפט קמא, אשר דחה את עתירות המערערות נגד החלטת ועדת הערר - שעיקריו הובאו לעיל - הוא פסק דין מקיף וממצה, אשר לאחר בחינה יסודית של מכלול העובדות, ההליכים וטיעוני הצדדים, הגיע למסקנה החלטית כי לא נפל כל פגם בהחלטת ועדת הערר המצדיק התערבות בית המשפט. וכך סיכם הוא את הדברים בפסק דינו:

"ועדת הערר בהחלטתה בחנה, אחד לאחד, את כל אמות המידה והשיקולים שיש לשקול בעת בחינת בקשה לשימוש חורג...

החלטתה היא החלטה מקצועית מן המעלה הראשונה, החלטה שבוודאי אינה חורגת ממתחם הסבירות, החלטה שלקחה בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים, ורק השיקולים הרלוונטיים, ואיזנה ביניהם כראוי...

לסיכום, ועדת הערר הביאה בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים, ואיזנה ביניהם כראוי, ומצאה לנכון לאפשר שימוש חורג, לתקופת ניסיון בת שנתיים בלבד, ותוך קביעת תנאים ומגבלות שתכליתם לצמצם עד למינימום את ההשפעות על הבנין ועל הסביבה. עוד קבעה כי תנאי להארכת משך השימוש החורג מעבר לשנתיים יהיה החלטה על הפקדת תכנית לאזור התעשייה הצפוני, ובחינת התאמת

השימוש החורג להוראותיה, או לחלופין הגשת תכנית נקודתית המסדירה את השימוש המבוקש בתחום המגרש. החלטת ועדת הערר היא סבירה ומאוזנת, מצויה בלב מתחם שיקול דעתה התכנוני-מקצועי, ולא נפל בה כל פגם, המצדיק התערבות של בית המשפט" (פסקאות 86 ו-92 לפסק הדין).

15. נוכח כל האמור יכולנו להסתפק באימוץ מכלול ממצאיו ומסקנותיו של בית המשפט קמא, אשר נתן מענה ראוי וממצה לטענות השונות שהעלו המערערים, ולדחות את הערעורים. עם זאת, אני מוצא לנכון להוסיף בקצרה שלוש הערות בסוגיות שהערעורים שבפנינו מעלים.

א. מעמדה וסמכותה של ועדת הערר אל מול הוועדה המקומית

16. ועדות הערר המחוזיות הוקמו במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבניה, והרכבן, תפקידיהן וסמכויותיהן הוסדרו במסגרת סימן ב'1 לפרק א' לחוק (סעיפים 12א-12ה). ועדת הערר הוסמכה בין היתר "לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית" (סעיף 12ב(א)(1) לחוק). תפקיד ועדת הערר אינו הפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות הוועדה המקומית, אלא קיום בחינה מקצועית-תכנונית של החלטות הוועדה המקומית לגופן, כמוסד תכנון מקצועי גבוה יותר בהיררכיה התכנונית -

"ככל שמדובר בהליך המתקיים בפני ועדת ערר, שהיא בגדר 'מוסד תכנון', כהגדרתו בסעיף 11א(א) לחוק התכנון והבניה, הרי שוועדת הערר רשאית לשים את שיקול דעתה המקצועי במקום שיקול דעתה של הוועדה המקומית. הביקורת שמפעילה ועדת הערר נעשית בדרך של בחינה מחדש (DE NOVO) של ההחלטה, בהתאם לשיקולים מקצועיים ותכנוניים (סעיף 152(ד) לחוק התכנון והבניה). בכך, שונה ביקורתה של ועדת הערר מהביקורת המופעלת על ידי בתי המשפט, כפי שהובהר לעיל" (עע"מ 2131/12 טל נ' ועדת ערר המחוזית ת"א, פסקה 18 (16.1.2013)).

17. כך הם פני הדברים גם בהקשר דנן, של סמכות הביקורת של ועדת הערר על החלטות ועדה מקומית לענין אישור לשימוש חורג:

"השאלה המרכזית הניצבת לפנינו היא אם החלטתה של ועדת הערר הינה סבירה, ולא אם החלטת הוועדה המקומית

הייתה סבירה. החלטתה של ועדת הערר אינה הופכת לבלתי סבירה אך משום שהיה ניתן לקבל החלטה סבירה אחרת מזו שהיא קיבלה. בהקשר זה יצוין שוועדת הערר היא מוסד התכנון הבכיר והמקצועי לעניין אישורים לשימוש חורג. בהרכב הוועדה הושם דגש על מומחיות חבריה בענייני תכנון ובנייה (ראה סעיף 12 א לחוק). ועדת הערר מצויה מעל לוועדה המקומית בהיררכיה התכנונית, והחלטתה של ועדת הערר שעניינה שימוש חורג היא החלטה סופית מטעם רשויות התכנון. במסגרת סמכותה של ועדת הערר, במסגרת ערר שהוגש לה, היא רשאית להחליף את שיקול-דעתה התכנוני של הוועדה המקומית בשיקול-דעתה התכנוני שלה ולקבל החלטה תכנונית אחרת מזו שקיבלה הוועדה המקומית" (עע"מ 402/03 עמותת העצמאים באילת נ' ועדת ערר לתכנון ולבנייה מחוז דרום, פ"ד נח(3) 199, 215 (2004). וראו גם עע"מ 4897/06 בוקובזה נ' עיריית ירושלים, פסקה 14 (16.1.2008)).

ב. הסמכות ושיקול הדעת לאישור שימוש חורג

18. "שימוש חורג" הוא שימוש בסטייה מהייעוד של הקרקע או הבנין שהותר בתכנית או בהיתר הבניה החלים עליהם (ראו ההגדרה של "שימוש חורג" בסעיף 1 לחוק). ככלל, ניתן להתיר שימוש במקרקעין רק ככל שהשימוש עולה בקנה אחד עם הייעוד שנקבע בתכנית החלה על אותם מקרקעין (סעיף 145(ב) לחוק). ואולם, לצד זאת החוק מעניק שיקול דעת, בתנאים הקבועים בחוק, ליתן אישור לשימוש החורג מהתכנית, ובלבד שאין מדובר ב"סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבנין" (סעיפים 146, 148-149 ו- 151 לחוק).

19. אכן, השאיפה היא כי השימוש במקרקעין יהא תואם לתכנית החלה, וזאת כדי להבטיח את התכנון הנאות ולמנוע פגיעה בתכליותיו של התכנון (עע"מ 10089/07 אירוס הגלבוע בע"מ נ' ברוך פסקה 65 (5.4.2011), להלן: ענין אירוס הגלבוע; עע"מ 4881/08 אלמוג אילת נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אילת, פסקה יז (10.2.2010)).

על כן, הגישה לגבי השימוש בסמכות לאישור "שימוש חורג" היא חשדנית ומצמצמת, בהיותו חריג לכלל, בו יש לעשות שימוש מוגבל, מדוד וזהיר בלבד, בבחינת "רע הכרחי" (עניין אירוס הגלבוע, בפסקה 65; עע"מ 109/12 הוועדה מחוזית מרכז נ' גבעת האירוסים, פסקאות 22-23 (23.12.2012), להלן ענין גבעת האירוסים; בג"ץ 389/87 סלומון

נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, אזור המרכז, פ"ד מב(4) 30, 36 (1988); ע"א 5927/98 בחוס נ' ועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נז(5) 752, 763 (2003).

ברם, המחוקק הכיר בכך כי בתחום התכנון - כמו בתחום החקיקה ובתחומי רגולציה אחרים - לעתים קרובות הליכי עדכון התכניות מפגרים אחר המציאות וצרכי השעה. ועל כן, "נדרשים מנגנונים שיאפשרו את הגמשתה של התכנית" (ענין גבעת האירוסים, בפסקה 21). לשם כך העניק המחוקק למוסדות התכנון שיקול דעת להעניק במקרים מתאימים היתר לשימוש החורג מייעוד המקרקעין בהתאם לתכנית החלה עליהם. שיקול דעת זה מוגבל כאמור, בין היתר בכך שאין סמכות להתיר שימוש חורג המהווה "סטייה ניכרת מתכנית", כהגדרתו של מונח זה בתקנות סטייה ניכרת.

20. בענייננו, מדובר באישור מוגבל לשימוש חורג אותו אישרה ועדת הערר, לשימוש בקומה אחת במבנה לייעוד של משרד, כאשר לפי התכנית החלה באזור זה הייעוד הוא לתעשייה ולמלאכה. לא בנקל אישרה ועדת הערר את השימוש החורג, כמפורט לעיל, אלא לאחר בחינה יסודית של כלל הנתונים הנוגעים לענין, ותוך הצבת שורה של תנאים ומגבלות. במסגרת זו נתנה ועדת הערר דעתה לכך כי התכניות החלות באזור הן תכניות ישנות שאינן משקפות את מדיניות התכנון העדכנית, לפיה השטח מיועד גם למסחר ולמשרדים, וכי בפועל, מזה שנים, שינה האזור את אופיו, וסביבת הבנין מאופיינת בשימושים מעורבים, לרבות משרדים ומסחר, ואינה מוגבלת לתעשייה ומלאכה בלבד. לענין זה צוין כי בקרבת המבנה הנדון מצויים משרדי לה"ב 433, משרדי קופת-חולים מאוחדת, ומשרדי משרד החינוך, בהיקפים של אלפי מטרים. כנזכר לעיל, גם ראש עיריית לוד ציין לפנינו כי הוועדה המקומית מקדמת שינוי ייעוד האזור לייעוד של משרדים.

נוכח מציאות זו, נקל להבין מדוע נדחתה, הן על ידי ועדת הערר והן על ידי בית המשפט קמא, טענת המערערות, לפיה האישור לשימוש כמשרד בענייננו מהווה "סטייה ניכרת".

ג. אי התערבות בשיקול דעת תכנוני-מקצועי של מוסדות התכנון

21. דומה שאין מנוס מלחזור ולשנות גם כאן את ההלכה, עליה שב וחזר בית משפט זה פעמים רבות, ולפיה בית המשפט לא יתערב בהחלטות מוסדות התכנון המבוססות על שיקולים תכנוניים מובהקים. עמדתי על הלכה זו לאחרונה במספר הזדמנויות, ובין היתר שבתי והדגשתי כי -

"בית משפט זה קבע עוד בימי ראשית המדינה, וחזר ושנה שוב ושוב לאורך השנים כי לא יתערב בהחלטות מוסדות התכנון המבוססות של שיקולים תכנוניים מובהקים. הרכבם ההטרוגני והמקצועי של מוסדות התכנון וההליכים הדיוניים המובנים לפיהם הם פועלים מבטיחים בירור מקצועי מקיף וראיה רחבה של מכלול ההיבטים והשיקולים התכנוניים. לפיכך, תפקיד הביקורת השיפוטית מתמקד בבחינת חוקיות ההליכים ודרכי קבלת ההחלטות על ידי מוסדות התכנון, והתערבותו של בית-המשפט בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, רק מקום בו נפל בהן פגם חוקי, על פי עילות הביקורת המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, שיקולים פסולים או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (בג"ץ 102/52 ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון נ' שר הפנים, פ"ד ו 827 (1952); בג"ץ 595/75 סלמן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד ל(3) 345, 337 (1976); בג"ץ 574/81 עיני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, פ"ד לו(3) 173, 169 (1982); בג"ץ 565/86 שמרת קיבוץ השומר הצעיר נ' ועדת הערר לענייני קרקע חקלאית, פ"ד מא(4) 722, 726 (1987); בג"ץ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נח(6) 673 (2004); עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פסקה 9 (24.11.2005); בג"ץ 1166/07 וייסנר נ' הוועדה לתכנון ולבניה לתשתיות לאומיות (4.2.2008); עע"מ 9057/09 איגנר נ' השמורה בע"מ, פסקה 20 (20.10.2010); ע"א 8626/06 פורמה נ' הועדה לבניה למגורים ולתעשייה, פסקה 5 (3.4.2008); ועוד רבים זולתם).

(בג"ץ 2535/18 עיריית רמלה נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 27 (21.5.2019). וכן ראו לאחרונה: בג"ץ 4375/19 מועצה אזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 18 (18.5.2020)).

22. החלטת ועדת הערר בענייננו, כפי שפורט לעיל, היא החלטה תכנונית-מקצועית מובהקת, מנומקת ומפורטת כדבעי, אשר התקבלה לאחר הליך סדור ומקצועי, ועל כן בדין הגיע בית המשפט קמא לכלל מסקנה החלטית כי אין כל עילה להתערבותו בהחלטה זו. זו גם מסקנתו.

23. אשר על כן אציע לחבריי כי נדחה את שני הערעורים.

הוועדה המקומית תישא בהוצאות ועדת הערר בסך כולל של 12,000 ₪, ובהוצאות המשיבה בסך כולל של 12,000 ₪. ארפל תישאנה אף הן יחדיו בהוצאות ועדת הערר ובהוצאות המשיבה בסך 12,000 ₪ לכל אחת.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט מ' מזוז.

ניתן היום, ט"ז באב התש"ף (6.8.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט