

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 7002-03-16 ועדה מקומית לתכנון ובניה חבל מודיעין נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז ואח'

בפני כבוד השופט, סגן נשיא יעקב שינמן

עותרים ועדה מקומית לתכנון ובניה חבל מודיעין
ע"י ב"כ עו"ד מתן פריידין או עו"ד אריאל שיין

נגד

משיבים 1. הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז
ע"י ב"כ עו"ד דוד גוטמן מפרקליטות מחוז מרכז אזרחי
2. מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת
ע"י ב"כ עו"ד עפר שפיר

ספרות:

[ישראל שמעוני, גופים מעין-שיפוטיים - שמאי מכריע, ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה \(2016\)](#)

חקיקה שאוזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 12\(ד\)\(1\), 12א, 12א\(א\), 12ב\(א\)\(1\), 43, 152\(א\)\(1\), 198, פרק ב' ג' תקנות שירותי הדת היהודיים \(מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת\), תשס"ג-2002](#)
[תקנות התכנון והבניה \(סדרי הדין בועדות ערר\), תשנ"ו-1996: סע' 15, 152\(א\)\(1\)](#)

פסק דין

בפני עתירה מינהלית בה מבוקש להורות על ביטול החלטת המשיבה 1 מיום 24.2.2016, שדחתה את בקשת העותרת, לדחות על הסף את ערר 602/15/41 שהגישה המשיבה 2.

הרקע והצדדים לתובענה

- העותרת – הועדה המקומית לתכנון ולבניה חבל מודיעין (להלן גם: "הועדה המקומית") – אחראית על מרחב התכנון חבל מודיעין והוקמה מכוח [פרק ב' סימן ג' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965](#) (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "חוק התו"ב").
- המשיבה 1 – ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז מרכז (להלן גם: "ועדת הערר") הינה ועדת ערר לרישוי ותכניות הפועלת מכוח [סעיף 12א\(א\)](#) לחוק התו"ב.

3. המשיבה 2 – מועצת בתי העלמין היהודיים ברקת (להלן גם: "מועצת בתי העלמין") הינה תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח [תקנות שירותי הדת היהודיים \(מועצת בתי העלמין היהודיים ברקת\)](#), התשס"ג – 2002 ואשר מונה לביצוע הקמת בית עלמין ביישוב ברקת, בתום שיפוטה של המועצה האזורית חבל מודיעין.
4. ביום 7.10.2014 דנה ועדת המשנה של העותרת, בבקשת מועצת בתי העלמין למתן היתר בניה לביצוע שלב א' בבית העלמין.
- ועדת המשנה החליטה לאשר את הבקשה בכפוף לביצוע התנאים והתיקונים הנדרשים (להלן: "החלטת הועדה המקומית").
5. כשנה לאחר מכן, ביום 26.11.2015 פנתה מועצת בתי העלמין לוועדת הערר בבקשה "להארכת מועד להגשת כתב ערר" ביחס להחלטת העותרת מיום 7.10.2014 (להלן: "הבקשה להארכת מועד").
6. בבקשה להארכת מועד (נספח 4 לעתירה) טענה מועצת בתי העלמין, בין היתר, כי ממועד החלטת הועדה המקומית (7.10.2014), ועד להגשת הבקשה להארכת מועד (26.11.2015) התנהלה בינה לבין הועדה המקומית "הידברות כאשר היה ברור ומוסכם על הצדדים שיש בה משום עצירת המרוץ להגשת כתב ערר" וכי הסכמה כאמור ניתנה באופן מפורש, על ידי יו"ר הועדה המקומית, למועצת בתי העלמין ובא כוחה, בשיחות ביניהם וכן באמצעות נציגי הועדה המקומית והדברים אף הועלו על הכתב על ידי בא כוח מועצת בתי העלמין ועל ידי מנהל הפרויקט.
- עוד נטען, כי למעשה הערר אינו עוסק בהחלטת הועדה המקומית מיום 7.10.2014, אלא בהחלטות מאוחרות יותר שלה, ולפיכך המועד למניין הימים להגשת הערר חל רק מיום 2.11.2015. לחילופין נטען, כי לוועדת הערר נתונה סמכות להאריך המועד להגשת הערר.
7. לאחר שהוגשה תגובת העותרת לבקשה להארכת מועד ותשובת מועצת בתי העלמין לתגובה, ניתנה ביום 17.12.2015 החלטת ועדת הערר לפיה:
- "לאור אי הבהירות העולה מן המסמכים שהוגשו לוועדת הערר ביחס להסכמת המשיבה 1 להארכת המועד להגשת הערר, מתירה ועדת הערר את הגשת הערר. יחד עם זאת תוכל המשיבה להעלות את טענת השיהוי בהגשת הערר בטענת סף וזו תתברר במסגרת הערר."
8. בהתאם לכך, ביום 21.12.2015 הגישה מועצת בתי העלמין לוועדת הערר את כתב הערר 602/15/41.
9. ביום 27.1.2016 הגישה העותרת לוועדת הערר בקשה למחיקת הערר על הסף, במסגרתה טענה, כי הערר הוגש באיחור, כי בהחלטתה בבקשה להארכת מועד לא התייחסה ועדת הערר לשאלת סמכותה להאריך את המועד להגשתו וכי אין לוועדת הערר סמכות להארכת המועד להגשת ערר (להלן: "הבקשה למחיקה על הסף").

לאחר שהוגשה תגובת מועצת בתי העלמין לבקשה למחיקה על הסף ולאחר שהעותרת הגישה תשובה לאותה תגובה, ניתנה ביום 24.2.2016 החלטת ועדת הערר (להלן: "ההחלטה"), לפיה:

"הבקשה לדחייה על הסף מהווה "מקצה שיפורים" של התגובה לבקשה להארכת המועד שלגביה ניתנה החלטת ועדת הערר והחלטה זו לא נתקפה. לפיכך הבקשה נדחית."

בגין החלטה זו הוגשה העתירה שבפניי.

תמצית טענות העותרת

יש להורות על ביטול ההחלטה מהטעמים הבאים:

10. ההחלטה אינה חוקית – אין לועדת הערר סמכות מפורשת בדין להאריך מועדים להגשת ערר. בהעדר מקור בדין הקובע באופן פוזיטיבי כי בסמכות ועדת הערר להאריך מועד להגשת ערר בעניין רישוי ותכניות – ועדת הערר לא קנתה סמכות וממילא, אותה החלטה אינה חוקית. [תקנה 15 לתקנות התכנון והבניה \(סדרי הדין בוועדות ערר\)](#), תשנ"ו-1996 (להלן: "תקנות ועדת הערר") מתייחסת לערר שכבר הוגש.

לחילופין, אף אם הייתה ועדת הערר מוסמכת להאריך את המועד להגשת ערר, אין לה סמכות להאריך את המועד מעבר לשישים ימים (כפי שמוסמכת ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה) וממילא ועדת הערר לא הייתה מוסמכת לאשר למועצת בתי העלמין הארכת מועד להגשת ערר בת למעלה משנה.

11. ההחלטה אינה סבירה ואינה מידתית היות והיא סותרת את תכלית הקמת ועדת הערר בהתאם לתיקון 43 לחוק התו"ב – ועדת הערר הוקמה במטרה לקצר ולייעל את הליך התכנון והרישוי והיא שונה מועדות הערר לפיצויים והיטלי השבחה, זאת לאור תפקידה, הרכבה, סדרי הדין הנוהגים בה, לוחות הזמנים הקבועים בה, המשמעות של מתן זכות ערר ושימוש בגופים מקצועיים / מייעצים. סמכויות ועדת הערר מוגבלות יחסית, כמו גם זכות העמידה בפניה, סדרי הדין והסעדים אשר הועדה רשאית להעניק.

12. החלטת ועדת הערר גם אינה סבירה ואינה מידתית, היות והיא סותרת את פסיקת בית המשפט העליון בעניין [בר"מ 2340/02 הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת השרון נ' אגא וכת ואח'](#) (פורסם בנבו, 30.3.2003, להלן: "עניין וכת") ואת פסיקת בית המשפט המחוזי בעניין [עת"מ \(ת"א\) 1208/01 הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה](#) (פורסם בנבו, 20.12.2001, להלן: "עניין דולינגר").

13. החלטת ועדת הערר אינה מנומקת – מדובר בהחלטה לקונית, זאת בניגוד לחובת ועדת הערר כרשות ציבורית לנמק את החלטותיה.

תמצית טענות המשיבה 1 (הועדה המחוזית)

יש לדחות את העתירה מהטעמים הבאים :

14. מדובר בהחלטה סבירה ואין כל מקום להתערב בה.
15. מדובר בהחלטת ביניים שלא היה מקום לעתור נגדה. הגשת העתירה מעכבת את בירור העניין, לרבות סוגיית השיהוי. מדובר בעתירה מוקדמת, מאחר ועדיין לא מוצה ההליך בפני ועדת הערר.
16. בית המשפט אינו יושב כערכאת ערעור על ועדת הערר, אלא כבית משפט הבוחן את ההחלטה בראי המשפט המינהלי, מבלי להידרש לבדיקת העובדות והשיקולים התכנוניים והוא לא ממיר את שיקול דעת ועדת הערר בשיקול דעתו.
17. הועדה המקומית אינה מכחישה כי בתכתובת שהתקיימה בין הצדדים הופיעה אמירה המייחסת לוועדה המקומית (לטענת מועצת בתי העלמין) הסכמה להשעות את מניין הימים להגשת ערר וזאת עד למיצוי ההידברות שבין הצדדים.
- בנסיבות אלו, דנה ועדת הערר בבקשה להאריך את המועד להגשת ערר ולאחר שבחנה את עמדת הצדדים, החליטה כהחלטת ביניים, להתיר את הגשת הערר והותירה בידי הועדה המקומית את הזכות להעלות את טענת השיהוי כטענת סף.
18. ההחלטה מאוזנת וראויה ומשקפת את הצורך לבחון את טענות הצדדים לעומק – מדובר במחלוקת עובדתית אודות ההסכמה, לכאורה, להארכת המועד ועל כן בדין נהגה ועדת הערר באחריות וקבעה כי טענת השיהוי תידון כטענת סף.
19. התנהלות העותרת נעדרת תום לב - העתירה לא הוגשה נגד ההחלטה מיום 17.12.2015 שהתירה את הגשת הערר. העותרת התעלמה מהחלטה זו וביקשה לסלק את הערר על הסף, מאותם הנימוקים שהעלתה נגד אי הארכת המועד.
20. בעניין וכט נקבעה ההלכה, כי טרם הארכת המועד, על יו"ר ועדת הערר להשתכנע כי יש סיבה סבירה להגשת הערר באיחור ולהתיר את הגשת הערר כאשר קיים טעם בגינו מוצדק לאשר את הגשת הערר למרות האיחור בהגשתו. הלכה זו גוברת על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בעניין דולינגר.
21. עניין העתירה מצוי בשלב מוקדם טרם בירור מעמיק של טענת האיחור בהגשת הערר. לדעת מועצת בתי העלמין, הערר כלל לא הוגש באיחור ולחילופין, הדבר הוסכם על הצדדים והועלה על הכתב.
- הנסיבות הנטענות על ידי מגישת הערר, מצדיקות בחינה מעמיקה של עניין ההסכמה להארכת מועד ויש לכל הפחות להתיר לבחון את הטענה ובמידת הצורך לאזן בין האינטרסים של הצדדים.

תמצית טענות המשיבה 2 (מועצת בתי העלמין)

יש לדחות את העתירה מהנימוקים הבאים :

22. עתירה מוקדמת – מדובר בהחלטת ביניים וטרם ניתנה החלטה סופית של ועדת הערר וטרם התקיים דיון בערר.
23. יש להימנע מהתערבות בהחלטת ביניים כל עוד לא מוצה ההליך בשלמותו. אין זו דרכה של ערכאת הערעור להתערב בהחלטות הנוגעות לאופן בירור התובענה, לסדרי דין ולדיני ראיות, אלא אם נגרם עיוות דין שלא ניתן יהיה לתקן במסגרת הערעור על פסק הדין.
- כל שכן, כאשר מדובר בהחלטת ועדת הערר שהיא מוסד תכנוני בכיר ואין מקום להתערב בהחלטה ראויה וסבירה.
24. נוכח השתלשלות האירועים המעידה כי מועצת בתי העלמין כלל לא השתתתה, נדרש בירור עובדתי מעמיק וועדת הערר לא יכלה להכריע בטענת השיהוי במסגרת בקשתה המקדמית של העותרת.
25. העותרת נהגה בהיעדר ניקיון כפיים – העותרת אינה מגלה כי הסכימה להארכת המועדים להגשת ערר או לניהול כל הליך, הן במפורש והן באופן משתמע.
- על כך ניתן ללמוד מההידברות העניפה שנוהלה בין הצדדים, הפגישות שקוימו והתכתובות שהוחלפו.
- העותרת עושה כל שבידיה כדי לטרפד את פרויקט בית העלמין בשטח שיפוטה ועצם הגשת העתירה מהווה כלי נוסף בו משתמשת העותרת כדי לנגף את התכנית ולהביא לעיכוב נוסף במימושה.
26. הערר הוגש במועד – הערר אינו עוסק בהחלטת הועדה המקומית מיום 7.10.2014 אליה מתייחסת העותרת בעתירה, אלא בהחלטות מאוחרות יותר. החלטות אלו משקפות תהליך במסגרתו גובשו עמדותיה ודרישותיה של העותרת ביחס להיתר, תהליך שהתנקז בסופו של דבר במכתב מהנדס העותרת מיום 2.11.2015.
27. סמכות ועדת הערר להאריך מועדים – ועדת הערר מוסכמת להאריך את המועד להגשת ערר בהתאם [לסעיף 15 לתקנות התכנון והבנייה \(סדרי דין בוועדות ערר\)](#), תשנ"ו – 1996.
28. מתן ארכה בנסיבות המקרה דנן, לא תביא בהכרח לפגיעה בהליכי התכנון והרישוי. התכנית אושרה ונכנסה לתוקף זה מכבר ורק העותרת מונעת את מימושה משיקולים שאינם ענייניים.
- לנוכח החשיבות הציבורית והלאומית שנודעת להקמת בתי העלמין, קבלת העתירה תיתן גושפנקא לאותו עוול שגורמת העותרת למשיבה ולציבור בכללותו.

במידה ולא תינתן למועצת בתי העלמין זכות הערר, הפגיעה בה תהיה קשה, היות ומשמעות הסירוב הינה אי מתן היתר הבנייה וכתוצאה מכך, הציבור בכללותו יישא בנוק זה. למעשה, קבלת העתירה תביא לסרבול דיוני.

דיון

לאחר שעיינתי בכתבי הבי – דין שהגישו הצדדים, ולאחר שקיימתי דיונים בעתירה, אני סבור כי יש מקום לדחות את העתירה, הכל מהטעמים שיפורטו להלן.

1. בראש ובראשונה, יש לשוב להדגיש כי העותרת לא עתרה נגד החלטת ועדת הערר מיום 17.12.2015 להאריך את המועד להגשת הערר, והעתירה בפניי עוסקת בהחלטת ועדת הערר מיום 24.2.2016 שדחתה את בקשת העותרת לסילוק על הסף של הערר. לפיכך, יש לבחון את טענות העותרת ביחס להחלטה מיום 24.2.2016 של ועדת הערר.

ערעור על "החלטות ביניים" של ועדת הערר

2. אותה החלטה של ועדת הערר מיום 24.2.2016 לא הביאה לסיומו של הליך הערר וככזו מהווה "החלטת ביניים".

3. הפסיקה דנה פעמים מספר בזכות הערעור על החלטות ביניים של ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה ובבר"ם [10275/04](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה נ' צפדיה (פורסם בנבו, 24.6.2007), קבעה כב' השופטת ביניש (כתוארה אז), כי לא ניתן לערער על החלטת ועדת ערר למנות שמאי מכריע, שכן מדובר בהחלטת ביניים שאינה סוגרת את ההליך וזכות הערעור שמורה להחלטות סופיות בלבד.

בבר"מ [3474/10](#) בלסקי נ' הוועדה המקומית זבולון (פורסם בנבו, 27.9.2012) קבע כב' השופט פוגלמן כי לא ניתן להגיש ערעור על החלטת ועדת ערר להנחות את השמאי המכריע בעניין מסוים.

בבר"מ [4057/05](#) קופרמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון (24.6.2007), להלן: "עניין קופרמן" גרס המשנה לנשיאה כב' השופט ריבלין כי לשונו של [סעיף 198 לחוק התכנון והבניה](#), אינה מונעת "באופן הרמטי" הגשת ערעור על החלטות שאינן סוגרות את ההליך אך יוצרות מצב בלתי-הדיר, אולם הוא הותיר את ההכרעה בשאלה זו בצריך עיון.

בבר"מ 5216/12 הועדה המקומית לתכנון ולבניה פ"ת נ' כנס הבפטיסטים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 5.1.2014) צוינו הגישות השונות הנ"ל, אולם ללא הכרעה ביניהן, היות וכב' השופטת ברק ארז סברה כי המקרה שנדון בפניה לא נמנה על המקרים החריגים שהוצגו בעניין קופרמן בהם ניתן לערער על החלטות ביניים (ראה גם: [בר"מ 6657/14 הועדה המקומית לתכנון ולבניה, פתח תקוה נ' היועץ המשפטי לממשלה](#) (פורסם בנבו, 28.10.14)).

4. בעמ"נ (ת"א) 238/08 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון נ' נורית שט ואח' (פורסם בנבו, 5.3.2009) נפסק כי זכות הערעור על החלטות ביניים של ועדת ערר הינה "זכות מצומצמת מאוד, שיש להעניק אותה רק במקרים חריגים ביותר, שהמקרה דנן איננו אחד מהם." ובהמשך צוין: "מעבר לכול האמור לעיל, יש להביא בחשבון את ההנחיה הברורה של בית המשפט העליון, לפיה זכות ערעור על החלטות ועדת הערר בכלל, צריכה להיות מצומצמת, והאפשרות לערער על החלטות ביניים של ועדת הערר, צריכה לכן להיות מצומצמת וחריגה מאוד."

מהמקובץ לעיל, עולה, כי ככלל, לא תינתן זכות ערר על החלטות ביניים של ועדת הערר, אלא במקרים ייחודים חריגים ומיוחדים, שאי מתן זכות הערר יגרום לעיוות דין, שלא יהיה ניתן לתיקון.

5. במקרה שבפניי, הוראות סעיף 12ב(א)(1) לחוק התכנון והבניה התו"ב, דנות בסמכויותיה של ועדת הערר לדון ולהחליט בערר נגד החלטה של ועדה מקומית בכל עניין שבו ניתנה זכות ערר בחוק. כך בלשון הסעיף:

"12ב. (א) ואלה התפקידים והסמכויות של ועדת הערר:

לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית, של רשות רישוי מקומית או של ועדה משותפת למספר ועדות מקומיות שבמחוז אחד, בכל עניין שבו ניתנת בחוק זה זכות ערר על החלטותיהן, למעט בעניינים שבתחום סמכותה של ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה שמונתה לפי סעיף 12;..."

בסעיף 12(ד)(1) נקבע כי: "החלטת ועדת הערר לפי סעיף קטן (א)(1) ו-(2) תהיה סופית".

לפיכך, היות והחלטת ועדת הערר נשוא העתירה הינה סופית, גם מטעם זה, היא אינה ניתנת לערעור ותקיפתה הינה על דרך הגשת עתירה מינהלית.

6. בעת"מ (י-ם) 47922-08-11 מעון נופי ירושלים דיור מוגן (חל"צ) נ' מבקרת עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 31.10.2011, להלן: "עניין נופי ירושלים") צוין, כי לעניין עצם הערעור על החלטות ביניים של ועדת הערר, יש לערוך הבחנה בין החלטות ביניים של ועדת הערר "הרגילה" לפי חוק התכנון והבניה (כבענייננו), הנתונה לביקורת שיפוטית במסגרת של עתירה מנהלית ולא בערעור, לבין החלטות ביניים של ועדת הערר של ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה ויחד עם זאת נפסק כי:

"הנגזרת של ההבחנה בין סוגי ההליכים הינה, שבעוד ההליך של הערעור המנהלי דומה במהותו לערעור אזרחי, שבו הנטייה העכשווית היא לצמצם בערעורי הביניים, והדבר הוסבר היטב בעניין קופרמן, הרי שבעתירות על החלטות של ועדת הערר הרגילה בעניינים תכנוניים לא מתקיימת אותה אנלוגיה. אין בכך כדי לומר שראוי לעודד פרקטיקה של עתירות מנהליות על החלטות ביניים של ועדת הערר בנושאים תכנוניים. אולם, מקום שבו לטענת צד להליך נפגמים כללי הצדק הטבעי ע"י החלטת ביניים שיש

לה השפעה מהותית על התנהלות ההליך, אין לחסום אותו באופן טכני מהגשת עתירה מנהלית, רק מן הטעם שמדובר בהחלטת ביניים." (ההדגשה הוספה – י.ש.).

7. גם כב' השופטת בוסתן הביעה דעתה במסגרת עת"מ (מחוזי מרכז) 36851-04-12 הרשות הממשלתית למים ולביוב נ' ועדת ערר לתכנון ולבניה - מחוז מרכז (פורסם בנבו, 14.8.2013) ביחס לערעור על החלטת ביניים של ועדת הערר שדנה בעניין מתן היתר בניה לתחנת תדלוק כי:

"הפסיקה אינה שוללת את האפשרות להגיש ערר על החלטת ביניים, כטענת העותרים, אלא רק מורה כי יש לצמצם את זכות הערעור על החלטות ביניים כדי לא לעודד פרקטיקות של עתירות מנהליות על החלטות ביניים. ואולם, מקום שהתקבלה החלטת ביניים שיש לה השפעה מהותית על ההליך אין לחסום באופן טכני הגשת עתירה מנהלית (ראה עת"מ (ת"א) 300/06 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' חצרות נכסים והשקעות בע"מ ואח' [פורסם בנבו] עת"מ (י-ם) 47922-08-11 מעון נופי ירושלים דיור מוגן נ' מבקרת עיריית ירושלים ואח' [פורסם בנבו]).".

8. כך או כך, כפי שיוסבר להלן, אני סבור כי המקרה שבפניי אינו נמנה על אותם מקרים חריגים בהם יש לאפשר הגשת עתירה על החלטת הביניים של ועדת הערר, כפי שיובהר להלן.

היקף התערבות בית המשפט בהחלטות ועדת ערר

9. בהקשר זה, מן הראוי להזכיר מושכלות יסוד לפיהם היקף ההתערבות של בית משפט זה בהחלטות ועדת הערר מצומצם לבחינת פגמים מהותיים בהפעלת שיקול הדעת המנהלי.

בעניין נופי ירושלים נפסק, כי בעתירות מנהליות על החלטות של ועדת הערר: "במסגרת הביקורת השיפוטית-מנהלית, בניגוד להליך הערעורי, אין בית המשפט ממיר את שיקול דעתה של הרשות התכנונית בשיקול דעתו והביקורת שהוא מפעיל מתמצה בבדיקה אם ההחלטה נתקבלה עפ"י הפרמטרים של המשפט המנהלי ותוך שמירה על עקרון החוקיות."

לאחרונה חזר בית המשפט על הכללים בעניין זה במסגרת עמ"נ (ת"א) 56297-12-13 דליה דלי ו-333 אח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה (פורסם בנבו, 1.11.2016):

"בית המשפט בוחן את אופן הפעלת שיקול הדעת והאם ההחלטה שנתקבלה מצויה בגדר מתחם הסבירות בהיותה החלטה שרשות מנהלית סבירה יכולה הייתה לקבל בנסיבות העניין. התערבות בית המשפט בהחלטת ועדת הערר תעשה רק אם נפל בה פגם מתחום המשפט המינהלי, כמו חוסר סמכות, חוסר סבירות, אפליה, הפעלת שיקולים זרים, חוסר תום לב, ועוד (ראו בר"מ 1874/12 הועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' רויטל אנג'ל, [פורסם בנבו] פסקה 8 (2012); בר"מ 2237/11 הועדה המקומית לתכנון ולבניה "שורקות" נ' מימי גרמנוב, [פורסם בנבו] פסקאות 13-14 (2012); בר"מ 3644/13 משרד התחבורה נ' "

גלר דוד וארורה ואח', [פורסם בנבו] פסקה 5 (2014); בר"מ 8250/10 מנחם מנדלסון נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה, [פורסם בנבו] פסקאות 6-8 (2015); עע"ם 683/13 רשות שדות התעופה נ' אליהו טויטו, [פורסם בנבו] פסקה 64 (2015), להלן: עניין טויטו).
ראו גם ספרו של ד"ר ישראל שמעוני, גופים מעין שיפוטיים: שמאי מכריע ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, 429-441 (תשע"ו-2016), להלן: שמעוני, גופים מעין שיפוטיים).

כך גם בעת"מ (ת"א) 53513-07-15 שאול חכם נ' ועדת ערר לתכנון ובניה מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 1.11.2016):

"אכן, בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על החלטותיה של ועדת ערר ולא ימיר את שיקול דעתה של ועדת הערר בשיקול דעתו. אולם, בית המשפט נדרש לבחון ולקבוע האם נפל בהחלטת ועדת הערר פגם מן הפגמים המצדיקים את התערבותו, והאם ההחלטה שנתקבלה מצויה בגדר מתחם הסבירות, קרי, האם המדובר בהחלטה שרשות מנהלית סבירה יכולה הייתה לקבל בנסיבות העניין (בג"צ 2324/91 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד מה(3) 678, 688 (1991); עניין און אורי, עמ' 8).

10. כפי שאפרט להלן, אני סבור כי במקרה דנן ועדת הערר פעלה כדין ובמתחם הסבירות ולא נפל כל פגם בהחלטתה בבקשת העותרת לסילוק על הסף.

11. לטענת העותרת (בראשית כתב העתירה שהגישה) החלטת ועדת הערר מיום 24.2.2016:

"הינה תמוהה ביותר, נוכח העובדה כי זו התעלמה כליל מבקשה לסילוק על הסף בשל חוסר סמכות עניינית במסגרתה נטען כי לוועדת הערר לרישוי ותכניות אין כל סמכות להאריך את המועד להגשת ערר מעבר למועדים הקבועים בחוק...": "חלף התייחסות עניינית לבקשת העותר, ניתנה החלטתה הלקונית והבלתי מנומקת של המשיבה 1 המפנה להחלטה קודמת של ועדת הערר הנוגעת אך ורק לסוגיית השיהוי, שכלל אינה שייכת לעניינו."

בהמשך (סעיף 18 לעתירה) טענה העותרת כי ועדת הערר: "מחד גיסא התירה את הגשת הערר באיחור כה רב וניכר, ומאידך גיסא הותירה את שאלת השיהוי בהגשתו לשלב בירור הערר לגופו. יודגש כי במסגרת החלטתה מיום 17.12.15 ועדת הערר כלל לא דנה, וממילא כלל לא התייחסה, לשאלת עצם סמכותה להאריך את המועד להגשת הערר."

כלומר, טרוניית העותרת עוסקת בכך שועדת הערר התעלמה מטענתה בבקשה לסילוק על הסף בדבר חוסר סמכותה להאריך את המועד להגשת הערר.

אני סבור כי קביעת ועדת הערר בהחלטתה מיום 24.2.2016 כי: "הבקשה לדחייה על הסף מהווה "מקצה שיפורים" של התגובה לבקשה להארכת המועד שלגביה ניתנה החלטת

ועדת הערר והחלטה זו לא נתקפה. לפיכך הבקשה נדחית. " הינה סבירה והגיונית בנסיבות העניין שהיו בפניה.

12. מעיון מעמיק ומדוקדק בכתבי הבי דין שהוגשו לוועדת הערר וצורפו כנספחים לעתירה, עולה כי, צדקה ועדת הערר משקבעה כי הבקשה לדחייה על הסף, מהווה "מקצה שיפורים" של תגובת העותרת לבקשה להארכת מועד להגשת הערר, היות וכל הטענות שנטענו על ידי העותרת באותה בקשה ביחס לסוגיית הסמכות, מן הראוי היה שיועלו בתגובה לבקשת מועצת בתי העלמין להארכת המועד.

13. אכן, בבקשתה לסילוק על הסף העלתה העותרת בפני ועדת הערר את טענותיה בדבר העדר סמכות לוועדת הערר להאריך המועד להגשת ערר ובתגובת העותרת לבקשה להארכת מועד, לא העלתה בשעתו העותרת את סוגיית הסמכות כלל.

אולם, הייתה זו מועצת בתי העלמין שבמסגרת בקשתה להארכת מועד, העלתה את הטענה כי קיימת סמכות לוועדת הערר להאריך מועדים (סעיף 9 לבקשה להארכת מועד, נספח 4 לעתירה), תוך שציינה כאסמכתא למקור הסמכות את פסק הדין בעניין וכת – אליו התייחסה העותרת במסגרת בקשתה המאוחרת לסילוק על הסף.

אם סוברת העותרת כי ועדת הערר נטולת סמכות להאריך המועד, מן הראוי היה שהיא תשיב לטענה זו בתגובה לטענות מועצת בתי העלמין בבקשה להארכת מועד, בייחוד כאשר מועצת בתי העלמין היא זו שיזמה ועוררה את הטענה במסגרת בקשתה.

אם לא די בכך, מועצת בתי העלמין היא זו שסברה, כי יש לתת את הדעת לעניין הסמכות, שעה שגם בתשובתה לתגובת העותרת לבקשה להארכת מועד, היא שבה והעלתה סוגיה זו (סעיף 9 לתשובה לתגובה, נספח 6 לעתירה), תוך הסתמכות על [תקנה 15 לתקנות התכנון והבנייה \(סדרי הדין בוועדות ערר\)](#), תשנ"ו - 1996. לפיכך, לא נפל כל פגם בהחלטת ועדת הערר כי בקשת העותרת מהווה "מקצה שיפורים" של תגובתה לבקשה קודמת.

14. בנוסף, היות וכאמור, הטענה בדבר סמכות ועדת הערר להאריך המועד עלתה הן בבקשת מועצת בתי העלמין והן בתשובתה לתגובת העותרת, ניתן להניח שועדת הערר נתנה דעתה לעניין הסמכות שעה שהחליטה להאריך את המועד להגשת הערר וכאמור, העותרת כלל לא הגישה עתירה נגד אותה החלטה להאריך המועד.

15. בהקשר זה, לא נעלמה מעיני טענת העותרת, כי היא לא עתרה נגד אותה החלטה להארכת המועד, בשל היותה עתירה מוקדמת שכן, לשיטתה:

"ההחלטה הקודמת הנ"ל לא רק שאינה מתייחסת לנושא הסמכות שהועלה במסגרת הבקשה למחיקה על הסף אלא שההחלטה הקודמת אף לא הכריעה בשאלת השיהוי – אלא דחתה את בירוורו לשלב מאוחר יותר." (סעיף 25 לעתירה).

כאמור, נכון הדבר שסוגיית הסמכות לא הועלתה על ידי העותרת באותו שלב (קרי, בתגובה לבקשה להארכת מועד), אלא שמועצת בתי העלמין היא זו שהעלתה את הסוגיה בבקשתה

להארכת מועד והייתה זו העותרת שנמנעה מלהשיב לטענה זו במסגרת תגובתה ומן הראוי שאם היו לה הסתייגות לעניין הסמכות, היא הייתה מעלה אותן במסגרת הדיון בבקשה להארכת מועד או בעתירה נגד אותה החלטה.

16. לסיכום נקודה זו, מן הראוי להעיר כי החלטת ועדת הערר שלא לסלק את הערר על הסף סבירה, גם מהטעם לפיו לא ניתן בשלב מקדמי זה של ההליך לסלק את הערר על הסף. שכן, אם בסופו של יום, לאחר בחינת טענות הצדדים לעניין השיהוי בהגשת העתירה, תתקבל טענת מועצת בתי העלמין, כי הערר "אינו עוסק בהחלטה מיום 7.10.14 כי אם בהחלטותיה המאוחרות יותר", של הועדה המקומית ה"משקפות תהליך אבולוציוני במסגרתו ובמהלכו גובשו לאורך שנה תמימה עמדותיה, החלטותיה, תנאיה ודרישותיה" של הועדה המקומית ביחס להיתר המתבקש (סעיף 6 לבקשה להארכת מועד, נספח 4 לעתירה), הרי שאז בהחלט ייתכן שהערר כלל לא הוגש באיחור וממילא יתייטר, גם אם בדיעבד, הדיון בסוגיה האם ועדת הערר הייתה מוסמכת להאריך את המועד להגשתו.

סמכות ועדת הערר להאריך מועד להגשת ערר

17. מעבר לנדרש אציון, כי גם אם הייתי מקבל את עמדת העותרת, כי סוגיית עצם הסמכות להארכת המועד להגשת ערר כלל לא נדונה ולא הוכרעה על ידי ועדת הערר, עדיין אני סבור כי אין כל פגם בעצם הארכת המועד היות ולועדת הערר קיימת הסמכות לעשות כן.

בנקודה זו אבהיר, כדי למנוע כל ספק, כי איני מתייחס לבחינת נימוקי ועדת הערר להארכת המועד, היות והעותרת, כאמור, בחרה שלא לעתור נגד עניין זה.

18. סעיף 152(א)(1) לחוק התכנון והבניה קובע כי:

"הרואה עצמו נפגע מהחלטה של ועדה מקומית או של רשות רישוי מקומית לסרב לתת היתר לפי פרק זה או לדחות התנגדות לפי סעיף 149(3) רשאי לערור בפני ועדת הערר תוך שלושים ימים מיום שהומצאה לו החלטה בדבר הסירוב או הדחיה".

19. במקרה דנן, מדובר על ועדת הערר לרישוי ותכניות שהוקמה בשנת 1995 במסגרת תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבניה. סדרי הדין הנוהגים באותה ועדה, נקבעו בתקנות התכנון והבניה (סדרי הדין בועדות ערר), תשנ"ו – 1996 (להלן: "תקנות ועדת הערר").

תקנה 15 לתקנות ועדת הערר קובעת כי: "כל ענין הנוגע לסדרי הדין בערר שלגביו לא נקבעה הוראה מפורשת בחוק או בתקנות אלה, רשאי יושב ראש ועדת הערר לתת הוראות לגביו".

20. טוענת העותרת, כי הסמכות הקבועה בתקנה 15, עוסקת בערר שכבר הוגש, להבדיל מהסמכות להאריך מועד לערר שטרם הוגש ומועד הגשתו קבוע בחיקוק - סעיף 152(א)(1) לחוק התכנון והבניה.

21. בעבר, במסגרת פסק הדין שניתן בעניין דולינגר - [עת"מ 1208/01 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה](#) (פורסם בנבו, 20.12.2001), נקבע על ידי כב' השופט דר' מודריק (בית המשפט המחוזי תל אביב יפו) כי בהעדר הסמכה מפורשת בחקיקה להאריך מועדים, אין לועדת הערר סמכות לעשות כן.

אולם, פסק הדין בעניין וכת – [בר"מ 2340/02 הועדה המקומית רמת השרון נ' אגא וכת ואח'](#) (פורסם בנבו, 30.3.2003) שניתן על ידי בית המשפט העליון במועד מאוחר יותר לפסק הדין בעניין דולינגר, **הבהיר וככל שהיה צורך בכך, שינה את ההלכה** שנקבעה בעניין דולינגר, ונתן מענה חיובי לשאלת סמכותה של ועדת הערר להאריך את המועד להגשת ערר, הגם שהשופטים נחלקו בדבר מקור הסמכות לעשות כן.

בעניין וכת נקבע כי הסמכות להארכת מועד להגשת ערר היא סמכות טבועה של ועדת הערר (בנסיבות אותו עניין, בהתייחס לוועדת הערר הפועלת לפי [סעיף 12א](#) לחוק התכנון ובנייה) ולמצער סמכות עזר הנתונה לה, שתופעל במקרים חריגים ומתאימים (ראה גם: [רע"א 1015/01 בן ארצי נ' מדינת ישראל ועדת הזכאות](#) (פורסם בנבו, 11.5.2011) בפסקאות 58-52).

22. לא נעלמה מעיני גם טענת העותרת כי, בעניין וכת הורחבה הסמכות להארכת מועד להגשת ערר לוועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה, זאת במובחן מוועדת הערר לרישוי ותכנון. לשיטתה, בעניין דולינגר נקבע כי "ערר תכנוני" המתברר בפני ועדת הערר מהווה חלק משרשרת ההליך התכנוני שישנה חשיבות עליונה וקרדינלית להשלמתו בפרק זמן מהיר. מטעם זה, לדעת העותרת, קיים הבדל בין הארכת מועד להגשת ערר שמאי – שאפשרי לפי פסק דין וכת, לעומת הארכת המועד להגשת ערר תכנוני (כבמקרה דנן) – אפשרות שנשללה בפסק דין דולינגר. לדעתה, בין שני פסקי הדין קיים יחס משלים וסימביוטי באופן שועדת הערר מוסמכת להאריך מועדים ביחס לערר שמאי, אך אינה מוסמכת להאריך מועדים להגשת ערר תכנוני.

אני סבור כי יש לדחות טענה זו של העותרת.

ראשית, כאמור, פסק הדין בעניין וכת ניתן בבית המשפט העליון במועד מאוחר ביחס לפסק הדין בעניין דולינגר שניתן בבית המשפט המחוזי.

שנית, בעניין וכת, לא נערכה הבחנה לעניין הסמכות להאריך את המועד בין עררים שונים, כגון עררים לעניין פיצויים והיטלי השבחה ובסיס אותן הנמקות שצוינו בעניין וכת בדבר הסמכות יפות גם לענייננו.

שלישית, פסקי הדין שניתנו לאחר עניין וכת, יישמו את האמור באותה הלכה, הגם שעסקו בסמכות ועדות ערר שונות ולא בסמכות ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה.

23. כך, [בעת"מ \(ת"א\) 53513-07-15 שאול חכם נ' ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב](#) (פורסם בנבו, 1.11.2016) – נדונה סמכות ועדת הערר להארכת מועד להגשת התנגדות לתכנית ונפסק:

"סמכותה של ועדת הערר לדון בהארכת מועדים, כבר נידונה והוכרעה בעבר בשורה של פסקי דין, בין היתר, בפסק דינו של ביהמ"ש העליון בעניין אגא וכט...

פסה"ד אגא וכט אמנם עוסק בסמכויות ועדת הערר, לעניין הארכת מועד להגשת ערר לפי [סעיף 198 לחוק התכנון והבניה](#), אך הקביעה כי ועדת הערר מוסמכת להאריך את המועד להגשת הערר, ישימה גם לענייננו."

24. גם ועדות הערר במחוזות השונים, שבו וצינו בהחלטות שונות את סמכות ועדת הערר להארכת מועדים בהסתמך על הפסיקה בעניין וכט.

כך, בהחלטה שניתנה בעת האחרונה מפי ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז תל אביב במסגרת הליך 5751/14 בעלי הדירות ברח' הסנהדרין ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה - רמת גן (פורסם בנבו, 08.06.2016) בעניין ערר לביטול היתרי בנייה.

25. גם בהחלטת ועדת הערר בעניין סופר אנ. ג'י. חדרה והעמקים חברה לחלוקת גז טבעי בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה יזרעאלים (פורסם בנבו, 9.4.2017) הוחלט על ידי יו"ר הועדה עו"ד דרורי – גנות בעניין הארכת מועד להגשת ערר על החלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה יזרעאלים ליתן היתר בנייה:

"עפ"י סעיף 152 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המועד להגשת ערר על החלטת ועדה מקומית לתת היתר היא 30 יום מיום קבלת החלטת הועדה המקומית בידי המתנגד.

אמנם הפסיקה מכירה בסמכות יו"ר ועדת הערר המחוזית להאריך מועדים, כשהמבחנים לכך נקבעו בפרשת אגא וכט (בר"מ 2340/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון נ' אגא וכט ואח', פ"ד נ"ז (3) 385, 399).

פסק הדין בעניין אגא וכט אמנם עסק בהארכת מועד להגשת ערר על החלטת שמאי מכריע לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, אולם ההלכה שנקבעה בו הוחלה על כלל העניינים בהם מוסמכת ועדת הערר לדון."

וראה גם: החלטת ועדת הערר מיום 6.4.17 בעניין אדם טבע ודין נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה נהריה בעניין הארכת מועד להגשת ערר על החלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה ליתן היתר בנייה.

26. בדומה, בבר"מ 901/14 עבוד ויקטור נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו, 6.7.2014) נפסק כי יש להחיל את הפסיקה בעניין וכט גם על וועדת הערר לענייני ארנונה, זאת על אף שקיים הבדל בין גוף מינהלי (מנהל הארנונה) לבין גוף מעין שיפוטי (ועדת הערר):

"על דרך היקש [מפסק הדין בעניין וכט – י.ש.] ועל בסיס אותן הנמקות ניתן לומר כי אף לוועדת הערר לענייני ארנונה סמכות להארכת מועד להגשת ערר. מסקנה זו מתיישבת עם חיזוק הגישה לצדק, בכלל, ולמערכות המקצועיות והשיפוטיות, בפרט (עניין וכט, בעמ' 403), לאורה של זכות הגישה לערכאות (ראו למשל: ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא"מ (3) 577, 593-590 (1997); בג"ץ 2171/06 כהן נ' כנסת ישראל,

[פורסם בנבו] בפסקה 19 (29.8.2011)). ואכן, ניתן להצביע על דוגמאות לכך שוועדות ערר לענייני ארנונה אף דנו בעבר בבקשות להארכת מועדים להגשת עררים במקרים מתאימים...

נפתח בשאלת סמכותו של מנהל הארנונה עצמו להארכת המועד להגשת השגה. למעשה, השאלה היא האם חלים כאן אותם שיקולים שתמכו בהכרה בסמכויותיה של ועדת ערר להארכת המועד להגשת ערר. אכן, השיקולים הנוגעים לדיון בסמכויותיהם של מנהל הארנונה מצד אחד ושל ועדת הערר מצד אחר אינם זהים. מנהל הארנונה הוא גוף מינהלי, להבדיל מוועדת הערר שהיא גוף מעין-שיפוטי, ועל כן, הכשרתו והגדרת תפקידו מתאימות פחות להחלטות בנושא של הארכות מועד, שגופים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים מיומנים בקבלתן. יחד עם זאת, דומה שראוי להכיר אף בסמכותו של מנהל הארנונה להארכת מועד להגשת השגה."

27. לאור כל האמור לעיל, אני קובע כי ועדת הערר הייתה מוסמכת להאריך את המועד להגשת הערר.

סוף דבר

1. לאור כל האמור לעיל, העתירה נדחית.
2. צו הביניים שניתן בהחלטה מיום 18.4.2016 - בטל.
3. אני מחייב את העותרת למשיבים שכ"ט עו"ד בסך כולל של 12,600 ₪ (6,300 ₪ לכל אחד מהמשיבים).

ניתן היום, כ"ז סיוון תשע"ז, 21 יוני 2017, בהעדר הצדדים.

יעקב שינמן 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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