

בתי המשפט

003058/06 עתמ		בית המשפט המחוזי בחיפה	
		בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים	
08/06/2006	תאריך:	כבוד סגן הנשיא גדעון גינת	בפני:

בעניין:
1. ברנשטיין אמירה
2. גולדנברג איל

העותרים

- נ ג ד -

1. ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה
3. אביבה גרינדלר
4. יוסף גרינדלר

המשיבים

בשם העותרים: עו"ד אייל גולדנברג
בשם המשיבה 1: עו"ד עמית קורן, סגן בכיר לפמ"ח
בשם המשיבים 3, 4: עו"ד יהושע גבעון ועו"ד מדלן אדר

פסק דין

1. ועדת ערר מחוזית דנה בערר על החלטה של הוועדה המקומית בהרכב חסר. חברותו של אחד מחבריה פקעה וחבר אחר לא התייצב לדיונים. האם יש בליקויים אלה כדי לפסול את החלטתה בערר? בהנחה של תשובה שלילית לשאלה זו, האם ראוי שבית המשפט מכוח שיקול דעתו יפסול את ההחלטה?

רקע עובדתי

2. העותרים הינם הבעלים של חלקת משנה 5 בחלקה 156 שבגוש 18165 בנהריה. על גבי החלקה בנוי בית משותף ובו 12 יח' דיור. העותרים רכשו את דירתם בסוף 2004. הם הגישו לוועדה המקומית – המשיבה 2 תוכניות בניה לצורך קבלת היתר לבנות תוספת של מקלחת וחדר כביסה בקומה השניה של דירתם. המשיבים 3, 4 מתנגדים לבקשות ההיתר.

3. לאחר הליכים שונים הן בוועדה המקומית והן בוועדת הערר החליטו אלה לדחות את בקשות העותרים. הנימוקים שניתנו על ידי גופים אלה היו שונים. בדיון בפני הוועדה בא כוחה המלומד של הוועדה המקומית כי משיבה זו אינה תומכת בנכונות ההכרעה של ועדת הערר, הגם שעמדתו היא, שלא ניתן לומר כי מדובר בהחלטה שאינה סבירה ומכאן שאף הוועדה המקומית סבורה שדין העתירה להידחות.

4. הואיל ובדעתי לקבל את העתירה בהתחשב בליקויים שארעו בשלב הדיון בפני ועדת הערר, לא אתייחס לשאלות הענייניות שבמחלוקת בין בעלי הדין.

ועדת הערר

5. בהחלטה מיום 3/1/06 נשוא העתירה שבפניי נאמר כי ההחלטה התקבלה בדעת רוב. "נציגי הציבור מר מנדי בר-און ומר רגיא חטייב סברו כי יש לדחות את הערר בעוד יו"ר הוועדה [עו"ד דרור לביא-אפרת] סבור היה כי יש לקבלו". עוד צויין שם כי "על מנת לעמוד על טענות הצדדים" ערכה ועדת הערר ביקור במקום, וכן: "הואיל והוועדה ישיבה במושב חסר (ללא נציג המהנדסים והאדריכלים וללא נציגת מתכנן המחוז), ההחלטה ניתנת בזאת על ידי מי שנכח בערר כולו – הן הדיון במשרדי הוועדה והן הסיוור."

6. ביום 15/1/06 ניתנה החלטה נוספת על ידי יו"ר ועדת הערר בעקבות בקשה שהופנתה אליו על-ידי העוררים. החלטה זו דחתה בקשה של העותרים לבטל את ההחלטה מיום 3/1/06 בשל פגם שנפל בהרכב הוועדה. בהחלטה נכתב:

"בעניין ההרכב החסר, לטענת העוררים, היה על ועדת הערר לתת את ההחלטה בהרכב מלא של כל חמשת חברי הוועדה, ולמצער, בהרכב הכולל את כל חברי הוועדה אשר נכחו בסיוור. אין לקבל טענה זו. סעיף 42 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") קובע מפורשות כי המניין החוקי לישיבת מוסד תכנון הוא מחצית החברים. בדיון שנערך בפני ועדת הערר, נכחו שלושה חברי ועדה בלבד – הח"מ ושני נציגי הציבור. לסיוור, אשר כלל מספר תיקים, נלוותה גם נציגת מתכנן המחוז, אולם זו לא חיוותה דעתה בעניין (שכן היא עצמה לא נכחה בדיון שנערך). במאמר מוסגר יצויין כי אילו היינו נדרשים לתת כל החלטה בקוורום מלא, הרי שפעילות ועדה זו היתה נפסקת באחת, לנוכח העובדה כי חברותו של נציג לשכת המהנדסים והאדריכלים פקעה מכוח סעיף 44 לחוק, והגוף האחראי על מתן המלצות לשר הפנים לגבי נציג אחר, אינו עושה מאומה (חרף פניות חוזרות ונישנות בעניין) למינוי נציג חלופי. בנסיבות הללו, מתקיימות ישיבות ועדת הערר של מחוז הצפון בהרכב חסר, מזה כשנה."

...

"ככל שהדבר נוגע לעצם מתן ההחלטה על ידי שלושה חברים בלבד, הרי שלנוכח העובדה כי נציגת מתכנן המחוז לא הייתה נוכחת בדיון עצמו, הרי שאסור היה, לטעמנו, לדון בתיק בהרכב שונה מזה שהחל את הדיון. אנו למדים זאת, בין היתר, מהאמור בעמ' 54 לפסק הדין בעניינו של אליעזר צובר (בג"ץ 3520/95 צובר נ' בית הדין הרבני הגדול ואח' פ"ד (5) 50, שם נקבע כדלקמן:

"החלטה על ידי הרכב אחר שונה מזה ששמע ונכח במהלך הדיונים, הינה החלטה שיש בה פגם (ר' יי זמיר "הרכב חסר בבתי דין מינהליים" משפטים ד (תשל"ב-ל"ג) 585, 608). הצדק ואף מראית פני הצדק עלולים להיפגע מקום בו פסק הדין ניתן על ידי הרכב שונה מזה שהתרשם מחומר הראיות בתיק". הואיל והדיון העיקרי נערך בפני שלושה חברים בלבד, לא היה מקום לתת החלטה בהרכב אחר."

7. אין, למעשה, מחלוקת בין בעלי הדין כי נפלו שני פגמים בדיון בוועדת הערר. האחד מתייחס לפקיעת חברותו של נציג לשכת המהנדסים והאדריכלים. כפי שמצייין יו"ר הוועדה

פקעה חברות זו קרוב לשנה לפני מועד הדיון הרלבנטי לענייננו, ולא מונה במקומו נציג אחר. העותרים טוענים איפוא, כי מדובר בוועדה בהרכב קטוע. הפגם השני מתייחס להעדרותה של נציגת מתכנן המחוז. נציגה זו השתתפה בביקור במקום שערכה ועדת הערר, אך לא נטלה חלק בשמיעת טענות הצדדים ואף לא במתן ההחלטה.

8. באי כוח המשיבים 3 ו-4, כמו גם בא כוחה המלומד של המדינה, סבורים שלא ניתן לקבל את עמדות העותרים. כמו יו"ר ועדת הערר, תומכים המשיבים הני"ל את עמדתם בהוראות סעיף 41 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 לפיו "שום פעולה של מוסד תכנון לא תיפסל מחמת זה בלבד שבזמן עשייתה היה מקומו של חבר במוסד פנוי מכל סיבה שהיא. עוד טוען עו"ד גבעון בשם המשיבים 3, 4 כי ראוי ללמוד גזירה שווה מפסק הדין שניתן בבג"צ 162/78 קופ"ח נ' ועדת הערר לפי סעי' 12 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה פ"ד לבן (3) 449 שם נאמר כי סעי' 41 הני"ל מכשיר החלטה של ועדת הערר שנדונה שם אפילו נעדר תחילה מדיונה בעניין הנדון שם אחד מחבריה לפי חוות דעת משפטית שקיבל, ולאחר מכן נעדר בשל בחירתו לכנסת. עם זאת, קיבל בית-המשפט את העתירה באותו עניין, ביטל את החלטת ועדת הערר והחזיר אליה את הדיון, מנימוקים לגופו של עניין. הטענה השניה של המשיבים היא שטענות העותרים בנושא הרכב ועדת הערר לא הועלו בהזדמנות הראשונה.

9. אני מוכן לצאת מתוך הנחה, שוועדת הערר בענייננו היא בגדר "מוסד תכנון" לפי סעיף 41 לחוק וזאת בהתחשב בהגדרות שבסעיף 1, שם. עם זאת אני סבור שאפילו במקרה מתאים ניתן להכשיר ועדת ערר, שפעלה בהרכב חסר, מכוח הוראות סעיף 41, הרי נתון לבית-המשפט שיקול דעת בהקשר זה.

10. ועדת הערר הוקמה מכוח סעיף 12א לחוק התכנון והבניה. החוק מורה כי יהיו בה חמישה חברים וכן נקבע ההרכב המקצועי, דהיינו יו"ר הוועדה הוא עו"ד ושאר החברים הם: נציג מתכנן המחוז, אדריכל או מהנדס ושני נציגי ציבור. תכלית החקיקה היא אם כן, שוועדת הערר תפעל בהרכב שנקבע בחקיקה הראשית. סעיף 41 לחוק נועד לאפשר פעילות של מוסד תכנון, כאשר מסיבות שונות לא התייצב אחד מחבריו לדיון. אינני סבור, שסעיף 41 לחוק נועד לאפשר פעילות לאורך זמן בוועדה שהרכבה אינו מלא לפי הוראות סעיף 12א לחוק. אם תתקבל פרשנות המשיבים והיו"ר הנכבד של ועדת הערר, התוצאה תהיה שהוועדה תוכל לפעול, גם ללא הגבלת זמן, ללא אחד או שניים מחבריה הקבועים. בא כוח המדינה ציין שדעתה של הפרקליטות אינה נוחה מהמצב שנוצר בוועדת הערר הנדונה בשל פקיעת חברותו של אחד מחבריה. אינני סבור שדי בכך. פרשנות החוק צריכה להיות כזאת שתימנע או תצמצם ככל האפשר מקרים מהסוג הנדון.

11. כפי שצינתי לעיל, אין צורך בענייננו בקביעה חד משמעית לפיה כל אימת שנקטע הרכבה של ועדת הערר, היא לא תוכל יותר לקיים דיונים. נראה לי, כי העניין צריך להיות נתון לשיקול דעת בהתאם לנסיבות המקרה הספציפי. בענייננו לא ניתן להתעלם מכך, כי מדובר בהרכב קטוע הנמשך פרק זמן בלתי מבוטל. לכך יש להוסיף שחבר נוסף של הוועדה, מאלה הנמנים על אנשי המקצוע בתחום התכנון והבניה, נעדר. המשקל המצטבר של גורמים אלה מביא אותי למסקנה, כי מכוח שיקול דעת בית המשפט, ראוי לפסול את החלטת הוועדה בשל הליקויים בהרכבה.

הזדמנות ראשונה

12. המשיבים טענו גם, כי טענת הפגם בהרכב לא הובאה על ידי העותרים בהזדמנות הראשונה. לא אוכל לקבל טענה זו. התמונה המלאה באשר לנסיבות הדיון בפני ועדת הערר הובהרה לצדדים רק בהחלטת יו"ר הוועדה שצוטטה לעיל. נראה לי, כי בעלי הדין היו זכאים לכך שעם ראשית הדיון בפני הוועדה יאמר לצדדים באופן ברור מה הרכב הוועדה הדנה בעניינם, וכן יצויין אם פקעה דרך קבע חברותו של אחד מחברי הוועדה, כפי המקרה

בענייננו, וכי הוועדה החליטה, לפי סעיף 41 לחוק התכנון והבניה, לקיים את הדיון בהרכב חסר. רק אם דברים אלה היו נאמרים במפורש, מראש, תוך מתן אפשרות לצדדים להביע את עמדתם, ניתן היה להעלות את טענת ההשתק שבפי המשיבים היום. בפועל נודע להם על ההרכב החסר של הוועדה רק עם מתן ההחלטה מתאריך 3/1/06 ותמונה מלאה התבררה רק שבועיים מאוחר יותר בהחלטת היו"ר.

13. לא למותר להזכיר גם בהקשר זה את נטיית בתי-המשפט שלא להתערב בשיקולים מקצועיים של גופים תכנוניים. כמעט בכל עתירה בענייני תכנון ובניה המוגשת לבית המשפט, מדגישים המשיבים את הכלל האמור. ראו למשל סעיף 63 לכתב התשובה של המשיבים 3 ו-4 המצטט את עת"ם (ת"א) 11/97 יחזקאלי נ' ועדת ערר מחוז ת"א פד"מ ב חלק I 1988 עמ' 3, 15 ואת עת"ם ח' 3029/97 החברה לתשתיות פרדס חנה נ' ועדת הערר חיפה פד"מ ב חלק I 1988, 24. הצד השני של כלל זה משמעותו הקפדה שאמנם הגופים התכנוניים ובכלל זאת גופים מעין שיפוטיים כוועדת הערר בענייננו יפעלו בהרכב ובדרך שנקבעה בחוק התכנון והבניה. פרשנות מרחיבה ללא צורך של סעיף 41 לחוק לא תאפשר קבלת ההלכה המשפטית שצוטטה.

מסקנות

14. מפאת כוחם המצטבר של הליקויים שנפלו בהרכבה של ועדת הערר בענייננו ובדרך הדיונית שננקטה, אין החלטתה מיום 3.1.06 יכולה לעמוד. אני מקבל את העתירה במובן זה שאני מבטל את החלטת ועדת הערר מיום 3.1.06 ואת החלטת יו"ר ועדת הערר מתאריך 15.1.06, ואני מחזיר את הדיון בערר על החלטת המשיבה 1 לסרב את הבקשה לבניית תוספת של מקלחת וחדר כביסה בקומה השניה של דירת העותרים לוועדת הערר לדיון מחודש לגופו של עניין. אין בפסק דיני זה משום הבעת דעה בשאלות הענייניות השנויות במחלוקת בין בעלי הדין.

15. בהתחשב בתוצאה, אין ספק שהעותרים זכאים להוצאות. התחשבתי גם בכך שהמשיבים 3 ו-4 אינם אחראים, כמובן, לפגם שחל בהרכבה של ועדת הערר. עם זאת, התנגדו גם משיבים אלה לעתירה בכללותה. בנסיבות אלה, אני מחליט כדלקמן:

אני מחייב את המשיבה 1 לשלם לעותרים את הוצאות המשפט. אני מחייב (בנוסף) את המשיבים 3 ו-4 לשלם לעותרים שכ"ט עו"ד בסך 2,000 ₪ + מע"מ, להיום.

ניתן היום י"ב בסיון, תשס"ו (8 ביוני 2006) בהעדר הצדדים.

סגן נשיא

אלה ר.ל.