

מדינת ישראל  
משרד הפנים - מחוז הצפון  
ועדת ערר מחוזית

ערר מס': 240/09  
סימוכין ועדה מקומית: 20090475  
מקום הבניה: שלומי

ויקטור חיים מימון

העורר

- נגד -

ועדה מקומית לתכנון ולבניה מעלה הגליל

המשיבה

החלטה

רקע עובדתי ותכנוני

1. העורר הינו בעל הזכויות בקרקע הידועה כחלק מגוש 18317 חלקה 30. המדובר בקרקע הנמצאת בתחום העיירה שלומי, עליה יזמה המועצה המקומית את תכנית ג/9292, אשר כותרתה היא "מרכז בשלומי", אשר מטרתה, כפי שאלו עולות מסעיף 5 לתקנון, הן כדלקמן:
  - א. שינוי יעוד קרקע מיעודים שונים לשטח מרכז מסחרי ומרכז אזרחי.
  - ב. הקמת תחנת תדלוק.
  - ג. הקמת מבנה לשרותי דרך שאינם קשורים בטיפולי רכב.
  - ד. התקנת מקומות חניה לכל היעדים שנמנו לעיל.
  - ה. הקמת גשר להולכי רגל שיקשר את חלקי שלומי משני צידי הכביש האזורי (899).
2. השטח הצריך לענייננו סומן בתכנית ג/9292 כחלקה מוצעת מס' 3 (להלן: "החלקה"), אשר הוגדרה כ"שטח לתחנת תדלוק". על שטח זה הותר להקים תחנת תדלוק מדרגה ב' (כפי שזו הוגדרה בתמ"א 18 שינוי מס' 2 אשר הייתה בתוקף בשנת 1999, עת התכנית אושרה), לרבות בית אוכל, חנות, משרדים ומחסנים לשרות התחנה, ששטחם הכולל אינו עולה על 120 מ"ר. התכנית כללה גם הוראות המאפשרות הקמת מרכז מסחרי, לא רחוק מהחלקה.
3. בשנת 2002 אושרה ופורסמה לתוקף תכנית ג/12374, אותה יזם העורר. התכנית הינה תכנית אשר חלה על החלקה בלבד, ועל פי האמור בתקנונה היא נועדה לשנות את קווי הבניין ולהגדיל את זכויות הבנייה בחלק מהחלקה המיועד ל"מבני שירות - מתחם ב'", ללא שינוי בזכויות הבנייה בתחנת התדלוק הקיימת.

עיון בתקנון ובתשריט התכנית מלמד כי התכנית פיצלה את חלקה 3, אשר הייתה מתוכננת כולה לשמש כתחנת תדלוק על פי ג/9292, לשני מתחמים - מתחם א' שנועד להיוותר כתחנת תדלוק, על כל הזכויות שהוקנו לכל החלקה לאותה התחנה (לרבות אותם 120 מ"ר לשימושים הנלווים לתחנה), ומתחם ב', אשר נועד לשמש ל"מבני שירות". באזור זה נקבע בסעיף 3.1 לתקנון התכנית כי מותרים השימושים הבאים:

"מבני שירות כגון: תחנת מידע, מזנון (קיוסק), בהתאם להוראות תמ"א 3"

בסעיף 3.3 לתקנון התכנית קיימות "הוראות נוספות", בהן נקבע כך:

"שירותי דרך - מבני שירות - התכליות המותרות במתחם זה יהיו עפ"י הוראות תמ"א 3 תיקון מס' 7."

4. מסעיפים 2.3 ו-3.2 לתקנון תכנית ג/12374 ניתן ללמוד כי השטחים העיקריים המותרים לבנייה הינם 420 מ"ר, המיועדים, כאמור, ל"מבני שירות".
5. בשנת 2004 הוציאה המשיבה לעורר היתר בנייה להקמתו של מבנה מסחרי בשטח עיקרי של 384 מ"ר. על המבנה עצמו צוין כי המדובר ב"מרכול", והוא תוכנן (ונבנה) בשטח המוגדר בתכנית ג/12374 כ"מבני שירות".
6. בפועל בוצעו במבנה שימושים אחרים מאלו אשר אושרו, והוקמו במקום חנויות, פיצריה, בית קפה, מספרה ומשרד עורכי דין, אשר הופעלו במקום מבלי שהתבקש עבורם היתר לשימוש חורג. המועצה המקומית הוציאה רישיונות לעסקים אלו, ככל הנראה מבלי שנועצה בעניין עם המשיבה, ומבלי שנבדק הנושא התכנוני (לא נרחיב על כך את הדיבור, שכן אין זה מענייננו, אולם דומה כי אם אכן נכון הדבר, הרי שהמועצה פעלה באופן שאינו תואם את הוראות הדין בעניין רישוי עסקים). בשלב מסוים הביע בנק מסחרי עניין בהקמת סניף קטן (בשטח של כ-170 מ"ר) בתוך המבנה הקיים. העורר פנה לוועדה המקומית וביקש כי זו תאשר לו את הקמת הבנק. הוועדה המקומית הבהירה כי לשם כך נדרשת בקשה לשימוש חורג, והעורר הגיש בקשה, המפרטת את כל השימושים הקיימים במקום.
7. לאחר שהמשיבה קיבלה בקשה זו, היא דנה בה, והחליטה כי לא ניתן לאשרה, הואיל והשימושים המותרים אינם עונים להגדרות שירותי דרך על פי תמ"א 18 שינוי מס' 4 (התקף כיום), ואף לא לשימושים המותרים בתכנית ג/9292 הכפופה להוראות התמ"א. המשיבה ציינה כי היא אינה סבורה ששימושים של בנק, משרד עורכי דין ומספרה הינם שימושים אשר נועדו לתת שירות ישיר לתחנה, ועל כן לא ניתן לאשרם.
8. על החלטה זו הוגש הערר שבפנינו. העורר טען כי לא היה מקום לקבל החלטה זו, שכן המדובר בשימושים התואמים את הוראות התכניות החלות, ואף את היתר הבנייה שהוצא. במהלך הדיון חזר בו העורר מטענתו כי ניתן להתיר את השימושים הללו ללא הליך של שימוש חורג מהיתר, והותיר אך ורק את הטענה כי המדובר בשימושים התואמים את התכניות החלות, ועל כן השיקולים אותם על מוסדות התכנון הינם שונים בתכלית.
9. כן חזר בו העורר מבקשתו להתיר את כל השימושים שהיו קיימים במקום, וטען כי בקשתו נועדה להסדיר את הקמתו של הבנק בלבד.

10. על כן, הדיון שנותר בפנינו הוא אחד - האם לנוכח התכניות החלות על הקרקע, ניתן להתיר את הקמתו של הבנק במבנה הקיים, בהליך של שימוש חורג מהיתר, או שמא, כפי שטוענת הוועדה המקומית, יש צורך בהליך של שימוש חורג מתכנית.
11. הוועדה המקומית סבורה כי לא ניתן להתיר את הבקשה, למצער ללא הליך של שימוש חורג מתכנית, וקביעת תקופה מירבית לחריגה. לדעתה ההוראות הקיימות בתכניות אינן מאפשרות הקמת בנק, שכן זה אינו משרת את תחנת התדלוק או את הנוסעים בדרך. על כן, ביקשה היא כי נדחה את הערר.

### המסגרת הנורמטיבית

12. הדיון נוגע לעניין בודד, למעשה - האם ניתן להתיר את הבנק, בהליך של שימוש חורג מתכנית, או שמא די בהליך של שימוש חורג מהיתר (ממרכול לבנק). למותר לציין כי האבחנה בין ההליכים הנ"ל הינה רבת משמעות. בשימוש חורג מהיתר, בניגוד לשימוש החורג מהוראות תכנית, אין חובה לקצוב את שינוי השימוש בזמן (ר' סעיף 148 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 - להלן: "החוק"). זאת הואיל והשימוש הינו תואם תכנית, ועל כן לא נוצרת פגיעה, מבחינה תכנונית, במקרקעין, כתוצאה מהשימוש החורג הנ"ל.

13. אבחנה נוספת בין סוגי השימושים החורגים, נוגעת לשיקולים אותם על הוועדה המקומית להפעיל בעת בחינת הבקשה - בעוד במקרה של שימוש חורג מתכנית יש לבחון האם המדובר בסטיה ניכרת מהוראות התכנית, הרי שבמקרה של שימוש חורג מהיתר, שאלה זו כלל אינה עולה. אין כלל סטיה מהוראות התכנית, קל וחומר שלא יכולה להיווצר סטיה ניכרת. דברים אלו הובהרו, בין היתר, בבג"ץ 440/80 מ' טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה, פ"ד לו(3) 85, 90:

"ניתן, בעצם, לומר, שתקנות הסטייה הניכרת לעולם אינן יכולות לעמוד בסתירה לתכנית, מן הטעם שעניינן תחימת גבולות לשיקול-דעתה של הוועדה המקומית בבואה לחרוג מתכנית קיימת על-ידי מתן הקלה או היתר לשימוש חורג (סעיף 145(ב), 146, 147, 151 לחוק התכנון). אין הן בבחינת "תכנית על", הקובעת את גבולותיה של התכנית, אלא הן "צמודות" לתכנית ו"מקיפות" אותה מסביבה, ובהשתנות התכנית "משתנות", כביכול, אף הן עמה. ואולי זה הטעם לכך, שהסמכות להתקין נקבעה בסעיף 151(ב) לחוק התכנון ולא במסגרת הסמכות להתקין תקנות. לפי סעיף 265 לחוק התכנון, שכוחו, כאמור בסעיף 132 לחוק התכנון, יפה מכוחה של כל תכנית."

14. הנגזרת של דברים אלו, היא כי שיקול הדעת בבקשות לשימוש חורג מהיתר הינו מצומצם בהרבה מזה המופעל במקרה של בקשה לשימוש חורג מתכנית. כאמור, לכאורה יכול בעל המקרקעין להרוס כליל את הבנייה הקיימת, ואז, על דרך של בקשה חדשה, לבקש את השימוש החדש, מבלי שהוא יהיה כבול להליכים של שימוש חורג. על כן, יש לבחון את הבקשה להיתר, בעיקר באספקלריה של התאמת השימוש המבוקש לאזור, ולדרישות הדין בעניין השימוש החדש (כדוגמת הסדרת מספר מקומות חניה כנדרש). כמו כן, השיקול העיקרי שיעמוד לנגד עיני הוועדה המקומית, במקרה של שימוש חורג מהיתר, יהיה התנגדויות השכנים, אשר התרגלו לשימוש שונה מזה המבוקש, והסתמכותם על כך כי זה לא ישתנה. זאת, על אף שהסתמכות זו אינה טריוויאלית - כלל לא ברור כי אדם יכול להסתמך על כך כי שימוש מותר לא יעשה בקרקע, שכן הדבר פוגע לכאורה בזכות הקניין

של הבעלים, אשר מניח כי השימושים הקבועים בתכנית הינם מותרים. על כן, השיקולים הינם של איזון בין זכות הקניין של הבעלים, לאינטרסים המוגנים של השכנים.

במקרה שכזה, יהא זה נכון לבדוק האם השימוש החדש יוצר מטרד מוגבר אל מול השימוש אליו הם התרגלו עקב הוצאת ההיתר הקודם, והאם מוצדק לאפשר מטרד שכזה בנסיבות הספציפיות של אותו המקרה, תוך הגנה על זכותו החוקתית המוגנת של הבעלים, ליהנות מקניינו בכפוף למגבלות החוק.

15. על כן, בעוד הליך של שימוש חורג מתכנית יאושר במקרים חריגים בלבד, שימוש חורג מהיתר יאושר בדרך כלל, ורק בנסיבות חריגות תימנע מבעל הקרקע האפשרות לממש את זכויותיו, על פי המותר בתכניות התקפות. מסיבה זו אכן קיימת חשיבות רבה לבחינת הסוגיה האם המדובר בשימוש חורג מהיתר, או מתכנית.

16. כאמור, על הקרקע חלה תכנית ג/12374. תכנית ג/9292 אינה רלוונטית עוד לחלקה, שכן הוראותיה נסוגות בפני הוראות התכנית החדשה, אשר קובעת מפורשות כי הוראותיה גוברות על הוראות התכניות שקדמו לה (ר' סעיף 1.5 לתקנון תכנית ג/12374). עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך כי תכנית ג/9292 הינה תכנית אשר מטרתה הינה יצירת מרכז אזרחי - מסחרי בתחום העיירה.

17. במובן זה, מוזר למדי למצוא התייחסות לתמ"א 3, תכנית המתאר הארצית לדרכים, אשר עוסקת ברשת הדרכים הארצית (דהיינו, דרכים בינעירוניות בלבד), ולא בדרכים פנימיות בתוך הישובים. אמנם מדורים לחלקה עובר כביש 899, אשר מהווה חלק מרשת הדרכים הארצית, אולם הגישות לשני המתחמים הכלולים בתכנית ג/12374, הינם מתוך כביש פנימי של שלומי, העובר מצפון. לא ברור, אם כן, מה ההיגיון להכפיף את השימושים בחלקה אשר הינה במהותה עירונית (ואף מהווה חלק מתכנון כולל של מרכז עירוני), להוראות של תכנית העוסקת בדרכים בינעירוניות. יש לתת לאנומאליה זו משקל, כאשר אנו בוחנים את הדרך הפרשנית של הוראות התכנית.

18. מבנה שירות בתמ"א 3 שינוי מס' 7 (אשר הינו התקנון התקף כיום של התמ"א), מוגדר כ"מבנה המיועד לשרת את הנוסעים בדרך, לרבות תחנת מידע, תחנת תדלוק על פי תמ"א 18, מסעדה, קיוסק, חניון דרכים לשרות הציבור, מצפה נוף". למען הסר ספק, ברור לטעמנו כי התיבה "לרבות" אינה יוצרת רשימה סגורה, אלא באה להסיר ספק או להבהיר מהם הסוגים של השימושים המותרים, ולעיתים אף להוסיף על האמירות הכלליות אשר נקבעו בה. כך נפסק, לדוגמה, ברע"א 1701/93 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ ואח' נ' זת חברה לייעוץ כלכלי בע"מ ואח', פ"ד מז (5) 481, 476:

"כמקובל עלינו, התיבה "לרבות" באה, בדרך כלל, כדי להרחיב את האמור בהגדרה מעבר למשמעות אשר הייתה עולה ממילותיה כפשוטה, אלמלא התוספת האמורה."

(ורי גם האמור בבג"ץ 337/81 מיטרני ואח' נ' שר התחבורה ואח', פ"ד לז(3) 337, 350, וכן את התייחסות בית המשפט לתיבה "בין השאר" בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשל"ל-1970, בע"א 630/97 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נהריה נ' שיר הצפון חברה לבניה בע"מ ואח', פ"ד נב(3) 399, 407)

על כן, השימושים המותרים הם שימושים אשר נועדו לשרת את הנוסעים בדרך, והם אינם מוגבלים לרשימה הקבועה בהגדרה של "מבני שירות" בתמ"א 3.

19. ההגדרה הנ"ל מפנה להוראות תמ"א 18. במועד אישורה של תכנית ג/12374 היה שינוי מס' 2 של התמ"א בתוקף. מאידך, במועד הגשת הבקשה להיתר (ואף היום), שינוי מס' 4 של תמ"א 18 הינו בתוקף. מהם השימושים המותרים על פי תמ"א 18, אליהם מכוונת התכנית?

20. בשינוי מס' 2 נקבע כי בתחנת תדלוק מדרגה ב' ניתן להקים "בית אוכל, חנות, משרדים ומחסנים לשרות התחנה ששטחם הכולל אינו עולה על 120 מ"ר". מאידך, בשינוי מס' 4 נקבע כי "ניתן להקים בשטח תחנת התדלוק מסעדה, בית קפה או קיוסק, חנות, מרחב מוגן וכן שירותים הנדרשים ישירות לתפעול תחנת התדלוק לרבות חדר מתדלקים, מחסן ומשרד". הוויכוח שהתעורר בין הצדדים הינו לגבי הפרשנות של משרדים - העורר טוען כי על פי שינוי מס' 2 הותרו משרדים כלשהם בתחנות התדלוק, ועל כן יש להתייחס לאמירה לפיה מותרת הקמת משרדים, ככזו אשר "נשאבה" לתוך הוראות התכנית ו"הוקפאה" בה. מאידך, טוענת המשיבה כי מאחר ובשינוי מס' 4 הובהר כי המדובר במשרד המיועד לתפעול התחנה, הרי שלא ניתן להקים משרדים במקום. המשיבה סבורה כי לא ניתן להתייחס לנוסח הקודם של התמ"א, אל הנוסח המעודכן.

21. זהו המצב התכנוני התקף כיום. כעת עלינו לבחון האם במצב התכנוני התקף, מותרת הקמת בנק על חלק החלקה בה מבוקשת הבנייה.

## דין

22. כאמור, הצדדים חלוקים על השאלה מהו הנוסח התקף של תמ"א 18. מבלי להיכנס לסוגיה המשפטית הנ"ל (אשר דומה כי סעיף 25 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, אליו נתייחס בהמשך, אינו מספק תשובה מלאה לו), אנו סבורים כי אין למעשה הבדל בין השימושים שהותרו בתמ"א, על נוסחיה השונים. לדעתנו, גם על פי האמור בשינוי מס' 2, המשרדים אשר הותרו הינם משרדים אשר נועדו לשרת את התחנה, ולא הייתה כוונה לאפשר משרדים לכל שימוש שהוא, בתחנות תדלוק. הניסוח שאושר בשנת 2006 (שינוי מס' 4) הינו ניסוח אשר נועד להבהיר, ולא לשנות, את המותר בתחומן של תחנות התדלוק. על כן, בכל מקרה, העורר לא ייושע מהוראות תמ"א 18.

23. מאידך, לא ניתן להתעלם מכך כי התכנית נועדה לפצל את השימושים בשטח החלקה. במתחם המזרחי (מתחם שירותי דרך - ב' מבני שירות), נקבעו זכויות בנייה בהיקף של 420 מ', והם בנוסף לזכויות המותרות על פי תמ"א 18 לשימושים נלווים לתחנות תדלוק (אשר עמדו בעת אישור התכנית על 120 מ"ר). דהיינו, הכוונה הייתה כי בנוסף לחנויות ולבתי האוכל המותרים במקום, יתווספו שירותי דרך, בהיקף של 420 מ"ר.

24. ברור כי פרשנות של תכנית אינה יכולה להיעשות על דרך של קריאת הוראותיה בלבד, בהתעלם מכלל המסמכים שבה, והוראותיה השונות. תכנית מכוח פרק ג' לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מהווה דין (ר' ע"א 3213/97 יחזקאל נקר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, פ"ד נג (4) 625, 634, ע"א 119/86 קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה

**נתניה ואח'**, פ"ד מו(5) 727, 742). כאשר לשון הדין מאפשרת מספר פירושים, יש ללכת על פי הפרשנות המקיימת את תכליתו. דברים אלו הובהרו בבית המשפט העליון, בבג"ץ 267/88 **רשת כוללי האידרא ואח' נ' בית המשפט לעניינים מקומיים ואח'**, פ"ד מג(3) 728, 736:

"פרשנות החוק מתחילה במלות החוק. אלה קובעות את גבול ההתפרסות של הנורמה המשפטית הקבועה בחוק...

כיצד תיקבע איפוא משמעותו...? התשובה הינה, כי מבין המשמעויות הלשוניות שדיבור שבחוק סובל, יש לבחור באותה המשמעות, המגשימה את תכלית החקיקה. תפקידו של הפרשן אינו רק לחשוף את קשת המשמעויות הלשוניות שהדיבור יכול לשאת. זהו תפקידו של הבלשן, אך השופט אינו אך בלשן (בג"צ 188/63 [9], בעמ' 350). תפקידו של הפרשן הוא להכריע, איזו מבין קשת המשמעויות הלשוניות היא המשמעות השפטית, כלומר, המשמעות המגשימה את תכלית החקיקה ומטרתיה (בג"צ 47/83 [10], בעמ' 174). אכן, פרשנות החוק מתחילה במלות החוק, אך לעולם אין היא מסתיימת במלות החוק:

"מבין האפשרויות השונות שהלשון פותחת יש לבחור באחת ויחידה  
כאפשרות 'נכונה'. בחירה זו נעשית על-פי מטרת ההוראה ועל-פי תכליתה" (ע"א 165/82  
[11], בעמ' 74).

25. במסגרת החיפוש אחר התכלית, יש לתת את הדעת לכלל ההוראות שבתכנית, לרבות התשריט הכלול בה, שכן הוא אינו נופל בחשיבותו מתקנונה (ר' עניין **נקב** הנ"ל). יש לנסות ולפרש את התכנית בדרך שבה כלל ההוראותיה משתלבות זו בזו, כפי שנקבע ברע"א 6854/00 **היועמ"ש נ' זמר ואח'**, פ"ד נו(5) 497, 491:

"כידוע, בפרשנות דבר חקיקה יש להעדיף את אותו פירוש המקיים הרמוניה בין ההוראותיו של דבר חקיקה זה לבין הדין הכללי, ועל אחת כמה וכמה בין ההוראות לבין עצמן."

26. למותר לציין, כי שילוב ההוראות חייב לתת משקל נכון לכל מסמכי התכנית, באופן אשר יקיים את תכליתה, גם אם אין קריאה פשוטה של ההוראותיה מובילות למסקנה אחרת, אולם זו פוגעת בתכליתה של התכנית. דברים ברורים בעניין זה נפסקו בבש"פ 7323/98 **מדינת ישראל נ' ברוך רג'ואן**, פ"ד נג(4) 126, 135-134:

"מקובל עלינו כי יש מקרים שבהם מותר לשופט "...להתיר את מוסרותיהן של המלים הכתובות ולהגיע לחקר הכוונה האמיתית..." .... מותר לשופט לתת ללשון החוק משמעות שאינה מתיישבת בהכרח עם הפירוש על דרך הפשט, אולם תוצאה הגיונית מונעת את האבסורד והיא מגשימה את מטרתו של החוק. היטיב לומר זאת פרופ' א' ברק:

"ברשימה ארוכה של פסקי-דין ציין בית המשפט העליון, כי כאשר מתן משמעות טבעית ורגילה ללשון החוק מובילה את הפרשן לתוצאה אבסורדית, מותר לפרשן ליתן ללשון החוק משמעות שאינה טבעית ואינה רגילה, ובלבד שבמתן משמעות זו תוגשם מטרתו של החוק" (א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה [12], בעמ' 281-282).

בנסיבות שבהן פרשנות לשון החוק כפשוטה מביאה לתוצאה בלתי הגיונית, נוקט אפוא בית-המשפט דרך של פרשנות תכליתית."

27. תכנית ג/12374 קובעת, כזכור, כי השימושים המותרים הם מבני שירות, בהתאם להוראות תמ"א 3 שינוי מס' 7. הוראות אלו קובעות כי השימושים המותרים הם מבנים המיועדים לשרת את הנוסעים בדרך. כפי שהבהרנו לעיל, בתמ"א 3 הכוונה היא לשימושים המיועדים לשרת את הנוסעים בדרך בינעירונית, שכן בכך דנה תכנית זו.
28. אילו הייתה מגיעה אלינו בקשה לכלול במסגרת ההגדרה "מבנה שירות" בנק בתחום דרך בינעירונית הייתה זו נדחית בלא היסוס. ברור כי אין בתמ"א 3 כוונה לאפשר מבנים מסוג זה בצד הדרך. הדוגמאות המופיעות בתכנית, כגון מסעדה, קיוסק ותחנות תדלוק מכוח תמ"א 18, מלמדות כי השימושים המותרים הינם כאלו אשר נועדו לשרת את מי שמבקש לעצור על מנת לתדלק את רכבו ולהזין את עצמו, למתוח איברים או לנוח מהדרך. זוהי פרשנות סבירה לשירותים הנדרשים לצד דרך בינעירונית.
29. ודוק - אין אנו עוסקים בפרשנות ההוראות בתמ"א 3, אלא בהוראות תכנית ג/12374, אשר כוללת הוראה בתכנית המפנה אל הוראות התמ"א. הוראה זו מהווה רק חלק משלל ההוראות הכלולות בתכנית ג/12374, ויש לפרש את כלל ההוראות באופן המגשים את תכליתה של התכנית.
30. כאשר קיימת הוראה בדין, המפנה לדין אחר, חל סעיף 25 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי "אזכור של חיקוק בחיקוק אחר - כוונתו לחיקוק המאוזכר כנוסחו בשעה שנוקמים לו, לרבות הוראות שנוספו בו והוראות שבאו במקומו בחיקוק אחר". אלא שסעיף זה יש לפרשו ככזה המבקש לקיים את תכליתו של הדין המפנה. דברים אלו הובהרו, בין היתר, בע"א 5773/95 רמי ועדנאן נבולסי נ' אנטון אבומנה ואח', פ"ד נג (5) 542, 550 (ההדגשות הוספו - ו.ע.צ.):
- "הוראתו של סעיף 25 משקפת את הכלל הרגיל, המתאים לרוב רובן של ההפניות בחיקוק אחד לחיקוק אחר, ולפיו הפניות אלה תסווגנה כ"הוראות הפניה". אולם יישומו של סעיף 25 בענייננו יוביל לתוצאה אשר תסתור את תכליתו של סעיף 27(2) לחוק הפיצויים. הטעם לכך הוא, שכוונת סעיף 27(2) הייתה לשלול את הזכאות לפיצויים ממי שנטל רכב והשתמש בו ללא רשות הבעלים. לפיכך הוספת דרישה בדבר נטישת הרכב כתנאי לשלילת הזכאות, חורגת מתכלית זו.
- בנסיבות אלה יש ליישם את הוראת סעיף 1 לחוק הפרשנות, הקובע כי תחולת הוראות חוק הפרשנות מותנית בכך ש"אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם חוק זה". הוראה בחוק הפרשנות לא תחול אם משתמעת מהנסיבות תכלית אחרת, אשר אינה עולה בקנה אחד עם ההוראה.
31. על אף העובדה כי המדובר בעניין שונה בתכלית, מפסיקת בית המשפט אנו למדים כי גם כאשר באים לפרש הוראת דין מפנה, עדיין יש לתת את הדעת על כלל הוראות הדין, ולוודא כי לא נוצר מצב בו תכליתו של הדין המפנה מאויין בשל הוראת ההפניה. יש לבחון את הסעיף אשר נלקח מהדין החיצוני, ולתת לו את הפרשנות המתאימה לתכלית הדין.
32. ראוי לשוב ולהזכיר כי קיים שוני בין מטרות תמ"א 3, אשר נועדה בכלל להסדיר את נושא סלילתם של כבישים בינעירוניים, לבין תכנית ג/12374, אשר נועדה לאפשר בנייה של מבנה ספציפי המשרת אוכלוסיה עירונית. ראוי גם לזכור כי התמ"א אינה מגדירה זכויות בנייה למבני שירות, אולם היא מפנה לדוגמה לתמ"א 18, אשר בה נקבע כי זכויות הבנייה של השירותים הנלווים לתחנת התדלוק, אינם עולים על 130 מ"ר (נכון לשינוי מס' 4). מאידך, הזכויות הכלולות בתכנית ג/12374 עולות בצורה ניכרת על זכויות אלו, וברור כי פרשנות מצרה יתר על המידה, תאיין את הכוונה שבתכנית ג/12374, לאפשר שירותים נרחבים בהרבה מאלו הניתנים בדרך בינעירונית.

33. תחנת תדלוק הנמצאת במרקם העירוני, נועדה לשרת בעיקר את תושבי העיירה, כמו גם את מי שמגיע לנפוש באזור, דומה שהשירותים אשר נועדו לשמש את הנוסעים ברכב, הינם שונים בצורה ניכרת משירותי הדרך להם נזקקים הנוסעים בדרכים הבינעירוניות. עם זאת, לא ניתן להתעלם כליל מההוראה שבתכנית, המפנה דווקא לתמ"א 3.
34. לדעתנו, לאור ההפנייה לתמ"א, אין מנוס מלקבוע כי לא כל שימוש מסחרי המותר במרכז המסחרי, הינו מותר גם כאן. על השימוש להיות כזה הנועד לשרת, לכל הפחות, גם את הנוסעים בדרך. אין להתיר שימושים אשר אין בינם ובין הדרך מאומה.
35. לדידנו, בנק הינו שימוש העומד בדרישה זו, כאשר זה אינו כולל משרדי הנהלה ראשיים, אלא נועד לשרת את הציבור, ובכלל זה את הנוסעים בדרך. בהחלט ניתן לראות מצבים בהם אדם הנע בתוך העיר, מבקש אגב נסיעתו למשך כסף, להפקיד שיקים או לבצע פעולות מסוג דומה. ברור כי פעילות מסוג זה, הינה פעילות אשר יכולה להיחשב ככזה המשמשת את הנוסעים בדרך, ועל כן הינה תואמת את האמור בתכנית ג/12374 (על אף היא אינה תואמת, כאמור, את הוראות תמ"א 3 או את תמ"א 18), ועל כן ניתן להתירה, מבלי שיש בכך משום שימוש חורג מתכנית.
36. מאידך, משרד עורכי דין, לדוגמה, אינו יכול להתקיים במקום (אלא בהליך של שימוש חורג), שכן ברור כי איש מהנוסעים בדרך אינו מבקש להיכנס אגב נסיעתו לעורך דין.
37. אנו סבורים כי זוהי פרשנות נכונה, בהתחשב בכלל הוראות התכנית ג/12374, והיא נובעת גם בשל העובדה כי המדובר בחלקה אשר הגישה אליה הינה מכביש פנימי של העיירה, ובשל היקף השטח הנרחב אשר ניתן במקום.
38. כמו כן, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי בעבר אישרה הוועדה המקומית מרכול במקום, בהיקף העולה באופן ניכר על המרכולים הקיימים על פי רוב לצדי הדרכים הבינעירוניות (וכאשר קיימים כאלו, הם נעשו מכוח תכניות מפורטות להכפופות לתמ"א 3). העורר ביצע את הבנייה, על סמך הבנתו כי מותרת במקום הקמתם של מבנים אשר השימוש שלהם חורג מזה שנקבע בתמ"א 3. הפרשנות אותה מבקש הוא ליישם, היא פרשנות דומה לזו שניתנה בעבר, כאשר הותר המרכול. במקרה זה, כאשר קיימת פרשנות אפשרית התומכת בהחלטה הקודמת שהתקבלה, יש לאפשר ולהמשיך את קיומה. דברים אלו הובהרו בע"א 8932/02 פקיד שומה תל-אביב-יפו 5 נ' טאומן ואח', פ"ד נח(1) 625, 642-643:
- "כשיש שני פירושים אפשריים להוראות חקיקה יש להעדיף את הפירוש שעל-פיו נהגו בפועל. בבג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי [5], ציין חברי השופט ברק:

"אכן, טעות בפירוש חוק אינה מקבלת הכשר על-ידי התנהגות עובדתית על יסוד הפירוש המוטעה. אך התנהגות עובדתית על יסוד פירוש אפשרי עשויה להפוך אותו בדיעבד לפירוש הראוי, גם אם מראש ייתכן, שהיה מקום לבחור בפירוש אפשרי אחר. אף כאן יש מקום לבחון את התקלות, הצומחות באימוץ הפירוש החדש ומזניחת הפירוש הישן לעומת היתרונות הצומחים מכך. רק אם היתרונות עולים על התקלות, יש מקום לזנוח את הגישה המקובלת ולבחור בגישה חדשה. בעתירה שלפנינו לא מצאתי כל יתרונות מיוחדים בגישתו של חברי, השופט ש' לוי. אין בה אלא אימוץ פירוש אפשרי



אחד על פני רעהו. במצב דברים זה יש להעדיף את הביטחון והיציבות תוך מניעת אנדרלמוסיה, שאינה מחויבת המציאות הנורמאטיבית" (שם, בעמ' 146).

39. לעניין זה צודק העורר כאשר הוא מפנה גם לעת"מ (נצ') 52/08 ראש פינה פיתוח בע"מ נ' ועדת ערר מחוזית מחוז צפון ואח', פורסם במאגר נבו, אשר מתייחס אף הוא לסוגיה דומה, וקובע כך:

"ועדת הערר בהחלטתה, אכן, הפכה את הקערה על פיה, נוכח קיומם של בנקים נוספים במתחם. יודגש, כי החלטה זו, ככל מעשה מינהל, כפופה לאמות המידה ולכללים הנוהגים בדין המינהלי, כללים כגון ודאות, הסתמכות, שוויוניות ובציפייתו הלגיטימית של האזרח כי הרשות תפעל על פי הנחיותיה או התנהלותה בעבר.

בע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, תל-אביב פד"י (לז) (1) 337 נדונה שאלת האיזון בסוגיה של תיקוני החלטות מוטעות ע"י רשות ציבורית. לעניין זה נקבע כי:

...

בפס"ד זה, ביהמ"ש העליון, איבחן בין תוצאה של טעות, המתבטאת בהחלטה הנוגדת את החוק או החורגת מסמכות בצורה אחרת או החלטה שמקורה בטעות משרד טכנית שנעשתה בהיסח הדעת, מצד אחד, לבין החלטה שיש בה משום משגה במובן זה שהפקיד יישם בצורה בלתי נכונה או בלתי נכונה את מדיניות משרדו או השתמש בשיקול דעתו באופן בלתי סביר.

נקבע כי באשר לשני המקרים הראשונים תוכלנה רשויות הציבור בדרך כלל, לחזור בהן מההחלטה, בהבדל מהחלטה מהסוג השלישי, שבה תהיה הרשות בדרך כלל קשורה בה, ובמיוחד כאשר האזרח הספיק כבר לפעול על פי החלטה המקורית.

40. דברים אלו יפים גם לעניין שבפנינו. העורר הסתמך על החלטתה של הוועדה המקומית, אשר התירה לו בניית מבנה מסחרי גדול, אשר אינו תואם את המותר על פי תמ"א 3. במצב זה, אנו מחוייבים לבחון האם ניתן לקבל את הפרשנות שניתנה בעבר, ואם התשובה לכך הינה חיובית, אזי יש להמשיך את אותו קו פרשני שננקט בעבר. רק אם נמצא כי המדובר בעניין אשר סותר בתכלית את הקבוע בתכנית, יהיה מקום לקבוע כי יש לשנות את הפרשנות שניתנה בעבר.

במקרה שבפנינו, כאמור, מצאנו כי המדובר בפרשנות שניתן לקבלה, ואין מקום לשנותה.

41. על כן, אנו סבורים כי ככל שהמדובר בבנק, הרי שבנסיבות של מקרה זה, אשר אין להשליך עליהן לגבי מקרים אחרים הנוגעים למבני שירות לדרך (בשל האבחנות שפורטו לעיל), אין צורך בהליך של שימוש חורג מתכנית, וניתן להסתפק בהליכים של שימוש חורג מהיתר, לשם הוצאת היתר הבנייה לו.

סיכום

42. הערר מתקבל, במובן זה שאין מניעה מלאשר את סניף הבנק המוצע, על דרך של שימוש חורג מהיתר. אין בכך בכדי לפגוע במאומה בהוראת כל דין, ואין ללמוד מכך כי ניתן להתיר שימושים אחרים אשר לא נועדו לשרת את הנוסעים ברכב, ואשר לא התבקשו במסגרת הדין בערר שבפנינו.

ניתנה ביום 22.12.2009, פה אחד, ע"י יו"ר הועדה מר דרור לביא-אפרת והחברים/ות:  
מר מנדי בראון, גב' רונית שרמיסטר, גב' חגית עמית וגב' אורלי עין-דר נעים.

---

עו"ד דרור לביא-אפרת  
יו"ר ועדת הערר

---

הלית גונן  
מזכירת ועדת הערר

**הנני להביא לידיעתך כי החלטה תהיה פתוחה לעיון הציבור, אלא אם כן תוגש בקשה מנומקת למנוע מתן אפשרות לעיון בה, בתוך 7 ימים מתאריך מתן החלטה זו.**

---

---

---

---

ועדת ערר מחוז הצפון - בניין לב העסקים, רח' המלאכה 3, ת.ד. 1221, נצרת עילית 17110

טלפון: 04-6453392 פקס: 04-6453393

קבלת קהל: ימים א', ב', ג', ה', 08:00-14:00, יום ד', 08:00-16:00