

העירייה שגתה – היתרי בנייה חייבים להינתן ללא עיכובים! גם אם נפלה טעות, ההחלטה נותרה בתוקף מכוח דוקטרינת הבטלות היחסית



עריכה: עו"ד רון בן עזרא, בסיועה של טרומ מתמחה שחר אלקריף

במשפטון זה נסקור את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב-יפו, אשר עסק בשאלה עקרונית בתחום המשפט המנהלי והתכנון והבנייה - האם רשות מקומית רשאית לחזור בה מהחלטותיה לאחר סיום הליכי הרישוי, וזאת בהתבסס על טענות מאוחרות לאי-חוקיות. פסק הדין דן באיזון הראוי והרגיש בין עקרון שלטון החוק לבין ההגנה על הסתמכות וציפייה לגבולות משפטיים ברורים. כמו כן, נבחנה האפשרות להחלת דוקטרינת הבטלות היחסית. זו קובעת כי אין הכרח לבטל באופן מוחלט החלטה או פעולה שנפל בה פגם משפטי, אלא שיש לבחון את חומרת הפגם, נסיבות העניין, תום הלב של הצדדים המעורבים ואת האיזון הראוי בין האינטרסים השונים. משמעות הדבר היא - כי בנסיבות מתאימות, ניתן להותיר את ההחלטה המנהלית על כנה, אף על פי שנפל בה פגם.

נסיבות המקרה

בענייננו, העותרים, פנו לבית המשפט בבקשה להורות לעיריית תל אביב-יפו ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה להנפיק להם היתרי בנייה ושומת היטל השבחה, בהתאם להחלטות שאושרו בעבר. לטענתם, לאחר שנים של תכנון ושיתוף פעולה עם הרשויות, התקבלו החלטות המאשרות את מתן ההיתרים, בכפוף להשלמת תנאים מסוימים – תנאים אשר מולאו במלואם. אולם, בשלב מתקדם של ההליך, ולאחר שהעותרים כבר הסתמכו על אישור ההיתרים, הודיעה העירייה כי נפלה טעות בחישוב שטחי הבנייה, ולפיכך לא ניתן להנפיק את ההיתרים עד לקיום בחינה מחודשת של הזכויות.

טענות הצדדים

העותרים טענו כי החלטת העירייה לשנות בשלב כה מאוחר, את עמדתה באשר לחישוב הזכויות בפרויקט חותרת תחת עקרון ההגיונות המנהלית, וגורמת לפגיעה קשה בעקרון ההסתמכות ובעקרון הוודאות המשפטית. לטענתם, הפרויקט מצוי בשלב מתקדם ביותר, וכי בעבר העירייה כבר קיבלה החלטות מחייבות לאשר בקשות להיתרים, בכפוף לתנאים שנקבעו ואשר מולאו במלואם. לכן, שינוי המדיניות כעת

עלול להוביל לביטול הפרויקט כולו! זאת בפרט כאשר תוקפה של תוכנית תמ"א 38 עתיד לפקוע בינואר 2025, וכל עיכוב נוסף עלול ליצור מצב בלתי הפיך, שבו לא ניתן יהיה לממש את הבנייה כלל.

עוד נטען על ידי העותרים, כי סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבנייה מחייב את הרשות להנפיק את היתרי הבנייה מיד עם השלמת התנאים שנקבעו, מבלי להתנות זאת בדיון חוזר שאינו מעוגן בחוק או בתקנות. לפיכך, לטענתם, העירייה פועלת בניגוד לכל דין, תוך ניסיון להימנע מהחלטותיה שלה, באופן שפוגע הן ביזם והן בבעלי הדירות שפועלים כבר שנים רבות למימוש הפרויקט של התחדשות עירונית. העותרים הוסיפו וטענו, כי מתן היתר הבנייה ע"פ התוכניות שאושרו, אינו מהווה פגיעה מהותית בהוראות החוק, אלא לכל היותר המדובר בפרשנות שגויה או בשיקול דעת מוטעה של העירייה עצמה. שהרי במשך שנים העירייה אישרה פרויקטים דומים על בסיס חישוב שטחים זהה. לכן, שינוי המדיניות הנוכחי הוא בלתי סביר ומהווה אפליה פסולה.

מנגד, העירייה טענה כי נפלה טעות מהותית באופן חישוב השטחים שאושרו. וכי בהתאם לחובתה לשמור על שלטון החוק, אין באפשרותה להנפיק היתרי בנייה שאינם עומדים בתוכניות החלות. לשיטתה, משהתגלו חריגות בשטחים העיקריים ושינוי בלתי חוקי של חישוב הזכויות, מחובתה לתקן את ההחלטה, ולבחון מחדש את הבקשה להיתר. העירייה הדגישה, כי סמכותה לשוב ולדון בבקשה נובעת מהצורך לבחון מחדש את חוקיות ההיתרים, וכי לעותרים תינתן זכות טיעון במסגרת ההליך. עוד טענה העירייה, כי הוועדה המקומית אינה יכולה להכשיר בדיעבד חריגות תכנוניות, גם אם ההליך מצוי בשלב מתקדם. וכי אישור ההיתר כפי שהוא עלול ליצור תקדים פסול שיפגע בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת התכנון.

השאלות המשפטיות במקרה שלפנינו

השאלה המשפטית העומדת לדיון הינה - האם רשאית רשות מקומית לחזור בה מהחלטות שניתנו למתן היתרי בנייה, לאחר שאלו התקבלו והפכו חלוטות. וזאת בטענה מאוחרת לקיומה של טעות או אי-חוקיות בחישוב זכויות הבנייה. לצד זאת, מתעוררת הסוגיה בדבר האיזון הראוי בין עקרון שלטון החוק לבין ההגנה על אינטרס ההסתמכות, עקרון הוודאות המשפטית, ושיקולי האינטרס הציבורי בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית. במסגרת דיון זה, על בית המשפט להכריע באשר ליישום דוקטרינת הבטלות היחסית. וזאת במקרה שבו נטען כי נפלה טעות בפרשנות הרשות, אך מנגד, מתקיימת הסתמכות מהותית של היזם ובעלי הזכויות, באופן שביטול ההחלטה בדיעבד עלול להביא לסיכול מוחלט של הפרויקט ולגרימת נזקים כבדים.

הכרעת בית המשפט

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את העתירה, וקבע כי התנהלות העירייה הייתה בלתי סבירה ופגעה בהסתמכות העותרים. נקבע כי גם אם נפלה טעות, מדובר לכל היותר באי-חוקיות בדרגה נמוכה, שאינה מצדיקה את ביטול ההיתרים. בהתאם לכך, יושמה דוקטרינת הבטלות היחסית, כמבואר לעיל, ונקבע כי על העירייה להנפיק את ההיתרים לאלתר, כדי למנוע פגיעה חמורה בפרויקט ובבעלי הזכויות.

הערת המחבר

פסק הדין שלפנינו ממחיש את מרכזיותו של עקרון ההסתמכות במשפט המנהלי, ואת החשיבות שבניהול תקין של רשויות התכנון, המחייב אותן לפעול בשקיפות, עקביות ותום לב כלפי הציבור כולו. בעבר, גישת הפסיקה הייתה נוקשה וחד-משמעית – כי כל חריגה מסמכות מצד רשות מנהלית או שיפוטית הובילה בהכרח לבטלות מוחלטת של ההחלטה, ללא בחינה מעמיקה של השלכותיה. אולם, המשפט המנהלי המודרני התפתח, וכיום דוקטרינת הבטלות היחסית מאפשרת לבית המשפט להפעיל שיקול דעת גמיש, תוך איזון בין חומרת הפגם לבין השלכות ביטול ההחלטה. שכן, זהו בדיוק הרציונל המנחה בפסק דין זה - בית המשפט נמנע מביטול ההיתרים, לאחר שהגיע למסקנה, כי מאזן הנוחות נוטה לטובת בעלי הזכויות והציבור הרחב, וכי ביטול ההיתרים בשלב זה עלול להסב נזק בלתי הפיך לפרויקט ולהליך התכנוני כולו. יודגש, כי אם בעבר הגישה הייתה פורמליסטית ונוקשה, הרי שכיום היא מבוססת על איזון אינטרסים, ומבטיחה הכרעה מנהלית צודקת ופרופורציונלית יותר.