



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

בפני כב' השופטת רות רוני

העותרים:

1. דרור יחזקאל עזרא
2. צבי רוי גרשוני
3. אבי זילברמן
4. רן עמנואל נאמן
5. יניב צור
- ע"י ב"כ עו"ד כהנא

נגד

המשיבים:

1. רשות הרישוי המקומית - הרצליה
2. החברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ
- משיבות 1-2 ע"י ב"כ עו"ד בראף - שניר
3. ועדת הערר המחוזית - מחוז ת"א
4. משרד להגנת הסביבה / תל אביב
- משיבים 3-4 ע"י ב"כ עו"ד הלברשטם

פסק דין

- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
 - 10
 - 11
 - 12
 - 13
 - 14
 - 15
 - 16
 - 17
1. המשיבה 2 (להלן: "החברה לפיתוח") הגישה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצלייה (להלן: "הוועדה המקומית") בקשה להיתר בניה לביצוע עבודות להקמת טיילת ופארק חופי בחופי הים בהרצליה. מדובר בעבודה הכוללת סלילת שבילים מרוצפים לאורך כ-59 מ' בחוף הרצלייה, ממלון דניאל ועד "מגדל הצוק". לטענת העותרים, ההיתר הוא לריצוף ויציקת בטון בשטח כולל של 5,000 מ"ר וכן להקמה של מעל 700 מ' של קירות, מדרגות, עמודי בטון, גופי תאורה ועוד. המשיבים טוענים כי מדובר בבניית טיילת, שנועדה לאפשר נגישות של מי שמתקשה בהליכה אל חוף הים ואל מתקנים שונים המותרים באזור שפת הים.
 2. עבודות הבנייה נושא העתירה מהוות שלב שני של הקמת טיילת על חופי הרצלייה. בשלב הראשון הקימה החברה לפיתוח טיילת בחלק הדרומי של חופי הרצלייה, מאזור המרינה ועד למלון דניאל (באזור המכונה "חוף הנכים"). היתר הבנייה לעבודות השלב הראשון ניתן בשנת 2008 (והוא יכונה להלן "היתר הבנייה הראשון"). מכוח היתר הבנייה הראשון הוקמה בין היתר מעלית שאיפשרה הנגשה של אנשים בעלי מוגבלויות ממפלס הרחוב למפלס הטיילת, וכן הוקם שביל הליכה במפלס חוף הים.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מסובלים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1 כנגד היתר הבנייה הראשון הוגשה על ידי מפלגת הירוקים עתירה מנהלית (עת"מ (ת"א)
2 11979/09 מפלגת הירוקים נ. ועדת ערר מחוזית לתכנון ובנייה ואח'). ביום 12.5.2010 ניתן
3 על ידי פסק דין בעתירה בענין חוף הנכים, בו נדחתה העתירה מהנימוקים שפורטו בו (פסק
4 הדין צורף לתשובת המשיבות 1-2 לבקשה לצו ביניים, כנספח 2, והוא יכונה "פסק הדין
5 בענין חוף הנכים"). ערעור שהוגש על פסק הדין בענין חוף הנכים (עע"מ 4767/10) נמחק
6 בהסכמת הצדדים בהמלצת בית המשפט. כפי שיפורט להלן, הצדדים התייחסו לפסק-דין
7 בענין חוף הנכים במסגרת נימוקיהם, וגם ועדת הערר הסתמכה על האמור בו.

8
9 3. היתר הבנייה לשלב השני של הקמת הטיילת (הוא ההיתר נושא העתירה דנן, שיכונה להלן:
10 "היתר הבנייה"), הוצא על ידי המשיבה 1 (להלן: "רשות הרישוי") ביום 16.5.2012. כעולה
11 מהיתר הבנייה (שצורף כנספח ג' לעתירה), הוא התיר לחברה לפיתוח לבצע את העבודות
12 הבאות - "טיילת החוף – תוכנית בפיתוח (שלב ב'): טיילת ופארק חופי הכולל שבילים
13 מרוצפים, קירות תמך, תשתיות (חשמל, מים, ביוב ותקשורת), גינון והשקייה".

14
15 4. ביום 5.7.2012 הגיש העותר 1 (שהוא חבר הוועדה המקומית) יחד עם חבר נוסף בוועדה
16 המקומית ערר על החלטת רשות הרישוי להוציא את היתר הבנייה (ערר הר/5354/12).
17 עמותת אדם טבע ודין ("אט"ד") הצטרפה אף היא כעוררת. העותרים 2-5 הגישו בקשה
18 להשתתף אף הם בדיון בפני ועדת הערר, בקשה שנדחתה.

19
20 ביום 25.10.2012 ניתנה החלטת המשיבה 3 (להלן: "ועדת הערר") בערר, במסגרתה – כפי
21 שיובהר להלן, נדחו עיקר הטענות בערר. החלטת ועדת הערר צורפה כנספח י"ב לעתירה.

החלטת ועדת הערר

22
23
24 5. כעולה מהחלטת ועדת הערר, בטרם מתן החלטתה היא קיימה שני דיונים ארוכים בטענות
25 הצדדים. בנוסף היא הורתה לחברה לפיתוח להגיש תשריט מתוקן, אשר יפרט את כל
26 העבודות המבוקשות על ידה. ועדת הערר התירה למשרד להגנת הסביבה להגיש חוות דעת
27 מקצועית של המומחה דר. דב צביאלי, בענין הפגיעה האפשרית בחוף הים כתוצאה מבניית
28 הטיילת (חוות הדעת צורפה כנספח 4 לתגובת המשיבות 1-2 לבקשה לצו ביניים). ועדת
29 הערר ערכה ביקור במקום ביום 30.8.2012. היא אף מינתה מודד (מר מיכאל סנה), כדי
30 שיבצע מדידה של רצועת החול לאורך על הטיילת המוצעת והחל מעומק מים של 1 מ'
31 מתחת לקו האפס – איזון ארצי ועד לגובה +3 מ' בקו תחילת המדרון. החלטתה של ועדת
32 הערר מבוססת בין היתר על תשריטי המדידה שנערכו על ידי המודד ועל חוות דעתו של דר.
33 צביאלי.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מסע

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

6. ועדת הערר דנה בפירוט בכול טענות הצדדים. בהחלטתה נקבע כי מתשריט המדידה עולה
שהטיילת המבוקשת על ידי החברה לפיתוח חורגת דרומית למלון אוקיינוס בכ-3 מ' מקו 30
המטרים מקו הגיאות העליון, כך שהיא מצויה באזור זה בקו של כ-27 מ' מקו הגיאות
העליון. בהתאם לחוות הדעת של דר. צביאלי, ענין זה עלול לגרום להסכת חול ולפגיעה בחוף
הים.

לאור מסקנה זו הגישה החברה לפיתוח לוועדת הערר בקשה מתוקנת להיתר בנייה, שבה
הוסט תוואי שביל הטיילת אל מעבר לקו 30 המטרים מקו הגיאות העליון. ועדת הערר
הורתה במסגרת החלטתה לוועדה המקומית להוציא לחברה לפיתוח היתר מתוקן לפי
התשריט המתוקן, אשר יחליף את התשריט הקודם. מעבר לענין זה לא מצאה ועדת הערר
לנכון לקבל את יתר טענותיהם של העוררים.

העותרים עתרו במסגרת העתירה הנוכחית כי בית המשפט יקבע שההיתר הוא בטל, וכן כי
בית המשפט יבטל את ההחלטה האמורה של ועדת הערר.

טענות הצדדים

טענות העותרים

7. לגישת העותרים, היתר הבנייה מנוגד הן לתוכנית המתאר הר/235א (להלן: "**תוכנית
המיתאר**" או "**תוכנית 235א**"), והן לתמ"א 13. העותרים טוענים כי רישוי צריך להיות
מבוסס על תוכנית מפורטת. לגישתם, ישנו הבדל בין הליך תכנון לבין הליכי רישוי. הליכי
רישוי הם הליכים טכניים, מקצועיים. תכנון הוא תהליך שנעשה על ידי מוסדות התכנון, על
פי שיקולים ציבוריים, בהליך שעקרונותיו הם שקיפות ודמוקרטיזציה. לכן, מוסדות התכנון
כוללים נציגות ציבור, שכן ההכרעות שהם מקבלים הן הכרעות ערכיות.

מנגד, רשות רישוי מקומית היא גוף שכולל שני אנשים – יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס
הוועדה. לרשות רישוי ישנו שיקול דעת מצומצם, כאשר הליכי רישוי צריכים להיות
מבוססים על הוראות מפורטות בתוכנית. לגישת העותרים, תוכנית מפורטת צריכה לכלול
פרטים עיקריים מהותיים ברורים, קרי תכנון קונקרטי הנותן תמונה מלאה של שימושי
הקרקע העתידיים. כאשר ישנה אפשרות לקיומה של תוכנית מפורטת, יש להעדיפה. לא
ניתן באמצעות תוכנית בינוי להשלים פרטים שהיו צריכים להיכלל בתוכנית מפורטת.

8. בסיכומי התשובה מטעם, טענו העותרים כי אכן אין דרישה כי התוכנית תכלול את כל
הפרטים, וישנם רכיבי ביצוע שונים שאכן יכולים להיקבע במסגרת ההיתר. אולם, כך נטען,
נדרש כי תוכנית תכלול לכול הפחות פירוט ביחס לפרטים העיקריים הנוגע לשימושים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 העיקריים המתוכננים, כך שמי שיבחן את התוכנית יוכל לקבל תמונה מלאה בנוגע למהות
2 השימוש העתידי בקרקע. הפירוט צריך להביא בחשבון גם את מאפייני השטח, היקף הבנייה
3 המתוכנן ורגישותו של המקום.
4
5 במקרה דנן, כך טוענים העותרים, תוכנית המתאר אינה כוללת כוללת כל פירוט שהוא וודאי
6 שאין בה הוראות מפורטות דיין באשר ל"אזור שפת הים". התוכנית כוללת רק רשימת
7 תכליות שאינה כוללת תכלית של טיילת. לוח החלוקה לאזורים בתוכנית קבע לגבי בנייה
8 באזור שפת הים כי היא תבוצע לפי תוכנית מפורטת או באישור הוועדה המקומית
9 ובהסכמת הוועדת המחוזית. לכן, במקרה דנן לא ניתן היה לתת היתר בנייה על פי תוכנית
10 המיתאר, שאין בה פירוט מספיק כדי להוות תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה.
11
12 העותרים טוענים כי יש לדחות את טענות המשיבים לפיהן ההליך בפני ועדת הערר ריפא את .9
13 הפגמים בהליך הרישוי. לגישתם, קיום ההליך בפני ועדת הערר לא שינה את העובדה כי
14 ההליך דנן היה הליך רישוי ולא הליך תכנון. ועדת הערר אינה גוף נבחר. לוועדת הערר ישנו
15 שיקול דעת מצומצם ביותר, והיא לא בחנה חלופות ואף לא שאלות ערכיות. לא היה פרסום
16 של ההליך, וקולו של הציבור לא נשמע.
17
18 עוד נטען בסיכומי התשובה כי גם העובדה כי ההיתר המתוקן אושר בסופו של דבר בוועדה
19 המקומית בעקבות החלטת ועדת הערר, אין בה כדי לשנות. זאת משום שלא התקיים דיון
20 בוועדת המשנה. הדיון במליאה התקיים מחוץ לסדר היום, והיה זה דיון פורמאלי לצורך
21 יישום החלטת ועדת הערר, כאשר ב"כ המשיבות 1-2 הבהירה לחברי הוועדה כי לוועדה אין
22 שיקול דעת.
23
24 העותרים טענו עוד, כי ההיתר מנוגד לתוכנית 253א. זאת משום שהתכלית "טיילת" אינה .10
25 כלולה ברשימת התכליות המותרות בה (בניגוד לתוכניות אחרות בהן "טיילת" הוגדרה
26 כשימוש ראשי). טיילת מיועדת לטיול לאורך החוף, ולכן היא אינה שימוש טבעי ואינהרנטי
27 לרחצה בים. לבניית טיילת יש השלכות רוחב ציבוריות. ועדת הערר התייחסה לשבילים
28 המאפשרים גישה אל הים, אולם כאמור הטיילת איננה שביל כזה.
29
30 העותרים ציינו כי לוח החלוקה בתוכנית המתאר קובע כי בניה באזור החוף תיעשה לפי
31 תוכנית מפורטת, באישור ועדה מקומית בהסכמת הוועדה המחוזית. אין לקבל את העמדה
32 לפיה יש להבחין בהקשר זה בין מבנה שיש בו ניצול של זכויות בנייה לבין בנייה אחרת. גם
33 בבנייה מסיבית כמו זו של הטיילת נדרש מנגנון תכנוני ראוי.
34



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 העותרים הוסיפו וטענו כי היתר הבנייה מנוגד לתמ"א 13. לגישתם, טיילת אינה ייעוד מותר
2 על פי תמ"א 13. תמ"א 13 אוסרת על בנייה במרחק עד 100 מ' מחוף הים ללא אישור של
3 המועצה הארצית. טיילת היא מבנה, ואין לראותה כמבנה לשירותי חוף.
4
- 5 העותרים מציינים כי הוועדה המקומית החליטה ביום 5.1.2010 על הכנת תוכנית מפורטת
6 לפיתוח חופי הרצליה. לגישת העותרים במצב דברים זה, ההחלטה לבנות את הטיילת דנן
7 היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני ואף חסרת תום לב, משום שבנייתה תביא ל"קביעת
8 עובדות בשטח". ההחלטה בדבר התוכנית המפורטת מתייחסת על פי לשונה גם להרחבת
9 הטיילת, ולכן אין לקבל את טענת המשיבים לפיה מדובר בתוכנית שעניינה רק בשיקום
10 חופי הים בהתחשב בשוברי הגלים.
11
- 12 העותרים אף טוענים כי אין ממש בטענה לפיה הטיילת חיונית להנגשה, שכן ניתן היה לדאוג
13 להנגשה באמצעות עבודות אחרות, שהפגיעה שלהם בערכי הטבע בשטח בעל רגישות
14 סביבתית גבוהה ביותר - היתה נמוכה יותר. על כל פנים, את ההחלטה ביחס להנגשה היה
15 מקום לקבל בהליך תכנוני ראוי.
16
- 17 טענות המשיבות 1-2
- 18 המשיבות 1-2 (שיכנון להלן יחד: "המשיבות") טענו בסיכומים מטעמן כי הטיילת נושא
19 העתירה נועדה כדי להנגיש את חוף הים לכלל הציבור, וכי להנגשה כזו יש חשיבות רבה.
20 קבלת העתירה תביא לכך שהנגשת חוף הים לאותו חלק מהציבור המתקשה להגיע אליו
21 תידחה, באופן שימנע לפרק זמן ממושך מאותו חלק של האוכלוסיה להגיע לחוף הים.
22
- 23 המשיבות טענו כי כל ההיבטים המקצועיים נבחנו באופן יסודי על ידי ועדת הערר, בין היתר
24 על יסוד חוות דעת שהוגשו לה וטענות הצדדים. ועדת הערר קבעה בתום הדיון כי שביל
25 ההליכה המבוקש יותיר רצועה חולית רחבה בינו לבין קו המים. הוועדה דחתה את הטענה
26 כי הבנייה תפגע בחוף היום.
27
- 28 המשיבות טוענות כי בעתירה מבקשים העותרים כי בית המשפט יתערב במסקנתה של ועדת
29 הערר, שהיא מוסד תכנוני צבורי ומקצועי. ככלל, כך נטען, ממעט בית המשפט לעניינים
30 מנהליים להתערב בהחלטות ועדת ערר.
31
- 32 לגישת המשיבות, תוכנית המיתאר מאפשרת הוצאת היתרי בנייה, ואין לקבל את הטענה
33 לפיה מדובר בתוכנית שנעדרת פירוט סביר. לגישתן, יש לצקת תוכן חדש לתוכנית המיתאר,
34 שיעלה בקנה אחד עם המגמה של הנגשה לבעלי מוגבלויות. לטענת המשיבות, פסקי הדין



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 אליהם הפנו העותרים עסקו בבנייה מסיבית ומשמעותית, המשפיעה באופן מהותי על
2 האזור ועל מאפייניו. במקרה דנן מדובר בשביל הליכה בלבד, בצמוד למתלול המזרחי
3 המרוחק של החוף, שביל המהווה מימוש הייעוד של השטח כחוף רחצה.
4
5 קבלת טענת העותרים – כך נטען, תסכל את האפשרות לבניית שבילי גישה למבנים,
6 ולשימושים מותרים בכול ייעוד קיים. גם כאשר תוכנית מיתאר אינה כוללת הוראות
7 המאפשרות בנייה של דרכי גישה, אין חולק כי הוועדה המקומית מוסמכת לאשר בנייה של
8 דרכי גישה כאלה. כך גם עולה מהוראות ס' 16(א) לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר,
9 תנאיו ואגרות) התש"ל – 1970 (להלן: "תקנות האגרות").
- 10
11 16. לגישת המשיבות, אין חולק כי קיימים הבדלים בין הליכי רישוי להליכי תכנון, אולם קו
12 הגבול ביניהם אינו ברור ומובהק. גם הליכי רישוי כוללים תמיד אלמנטים של תכנון ושל
13 הפעלת שיקול דעת, וכל החלטה בהם עלולה להשפיע על הסביבה. המשיבות טענו כי
14 בעתירה דנן מתבקש בית המשפט לקבוע מהו קו התפר בין תכנון לרישוי. לגישת המשיבות,
15 שבילי גישה שנועדו רק כדי להנגיש את השימוש בחוף הים, להבדיל מבנייה של מבנים
16 משמעותיים, שייכים לתחום הרישוי ולא לתחום התכנון.
17
18 לגישת המשיבות, אין לקבל את טענת העותרים לפיה לו היתה במקום תוכנית מפורטת,
19 היא היתה כוללת בין היתר תסקיר השפעה על הסביבה. המשיבות טוענות כי כאשר מדובר
20 בעבודות פיתוח קרקע כמו הקמה של שביל גישה, התוכניות אינן קובעות מיקומים,
21 ומותרות זאת לשלב הרישוי. תסקיר השפעה על הסביבה נדרש רק כאשר לתוכנית יש
22 השפעה ניכרת על הסביבה. זה אינו המצב במקרה דנן, כפי שקבעה ועדת הערר.
23
- 24 17. המשיבות טענו כי ההיתר אינו מנוגד להוראותיה של תוכנית המיתאר. לגישתן, התקנה של
25 אמצעים המאפשרים גישה לחוף הים היא אינהרנטית לתוכנית המיתאר, גם אם הדבר לא
26 נאמר בה באופן מפורש. עוד נטען כי אין מקום לקבל את הטענה לפיה תוכנית המיתאר
27 מחייבת הכנת תוכניות מפורטת כתנאי להוצאת היתר בנייה. זאת משום שכל עוד לא
28 התבקשה בניית מבנה הכולל שטח לבנייה, אין נפקות לחלוקה לאזורים של תוכנית
29 המיתאר. לוח החלוקה לאזורים בתוכנית המיתאר מתייחס למגבלות שונות המתחייבות
30 לבניית בית. המגבלות הללו לא חלות כאשר מדובר בעבודות פיתוח על פני הקרקע.
31
- 32 18. עוד טענו המשיבות כי היתר הבנייה אינו עומד בסתירה לתמ"א 13. ועדת הערר קבעה
33 בהקשר זה כי העובדה שהשימוש של "טיילת" או "שבילים" לא נכלל באופן מפורש בין
34 השימושים המותרים אינה יכולה להביא למסקנה כי התקנתם של אלה היא אסורה. באשר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 טענה ביחס למגבלת בנייה בתחום 100 מ' מקו החוף, נטען כי אין מדובר בבנייה המונעת
2 מהציבור לעשות שימוש בחוף אלא להיפך, בבנייה המאפשרת זאת.
3
- 4 19. המשיבות התייחסו להחלטת ועדת המשנה של הוועדה המקומית בה נקבע כי תוכן תוכנית
5 מפורטת לרצועת הים בהרצלייה. הן טענו כי החלטה זו אינה רלוונטית לעתירה דנן.
6 התוכנית המפורטת שתוכננה, היתה אמורה לטענתן לתת מענה כולל לשיקום חופי הים
7 בהתחשב בשוברי הגלים שאמורים להיות מוקמים בים. מטרתה העיקרית של התוכנית
8 המתוכננת היא הרחבת רצועת החוף. לתוכנית זו אין קשר להמשך השימוש היומיומי בחופי
9 הים. אין הצדקה לכן להימנע מפיתוח החוף על פי הוראות התוכניות החלות, בדרך של
10 התקנת שבילי הליכה לטובת כלל הציבור.
11
- 12 20. המשיבות התייחסו להערת ועדת הערר בהחלטתה לפיה היה מקום לקיים דיון בבקשה
13 בוועדה המקומית ולא ברשות הרישוי, ולטענה כי נוכח הערה זו יש לבטל את ההיתר.
14 לטענתן, טענה זו לא הועלתה כלל בפני ועדת הערר. לו סברו העותרים כי לוועדת הערר אין
15 סמכות להיכנס לנעלי רשות הרישוי, היה עליהם לפנות לבית המשפט ולא לוועדת הערר.
16 ועדת הערר גם קבעה כי רשות הרישוי לא חרגה מסמכותה, והיא מוסמכת לדון בבקשה, אף
17 אם היה נכון יותר מבחינה ציבורית לקיים את הדיון בוועדה המשנה.
18
- 19 בנוסף, החלטת ועדת הערר היא החלטה שביטלה את החלטתה של רשות הרישוי, והיא
20 ההחלטה היחידה העומדת היום לבחינה בבית המשפט. זאת ועוד, היתר הבנייה הוצא
21 לאחר קיום דיון בוועדה המקומית. על כל פנים, אין ממש בטענה לפיה לדיוני הוועדה
22 המקומית מוזמן הציבור הרחב.
23
- 24 טענות המשיבות 3-4
- 25 21. המשיבות 3-4 (שלמען הנוחות יכוננו להלן יחד: "**ועדת הערר**"), טענו כי ועדת הערר הפעילה
26 את סמכותה כדין, והחלטתה אינה בלתי סבירה במידה המצדיקה התערבות של בית
27 המשפט בה. אף ועדת הערר הדגישה בסיכומיה את העובדה כי הבנייה נושא העתירה נועדה
28 להנגיש את חוף הים לכלל הציבור, ובכלל זה לציבור בעלי המוגבלויות. זוהי מטרה ציבורית
29 חשובה וראשונה במעלה. עוד צוין כי מדובר בעבודות שהן שלב שני של העבודות בחוף
30 הנכים, וכי פסק הדין בענין **חוף הנכים** אישר את היתר הבנייה לגבי החלק הראשון של
31 אותה הטיילת שנדונה במקרה דנן.
32
- 33 לגישת ועדת הערר, תוכנית המתאר מאפשרת הוצאה של היתרי בניה, ויש לדחות את טענת
34 העותרים לפיה מדובר בתוכנית שאין בה די פירוט, טענה שנדחתה גם על ידי ועדת הערר.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34

22. ועדת הערר טענה עוד כי ההיתר הוא "תואם תוכנית", וכי לכן שיקול הדעת של מוסד התכנון אם לאשר את הבקשה להיתר אם לאו הוא מצומצם. ועדת הערר התייחסה לטענה לפיה לא היה מקום לקיים את הדיון מלכתחילה בפני רשות הרישוי, וכי הדיון בפני ועדת הערר אינו מרפא את הפגם הזה. היא טענה כי ועדת הערר, שהיא בעלת סמכות מקורית גבוהה יותר מזו של הוועדה מקומית, קיימה דיון מקצועי ומקיף, מעבר לדיון שהיה מתקיים לו היה הענין נדון מלכתחילה בפני הוועדה המקומית. עוד צוין כי בפועל ביטלה ועדת הערר את ההיתר שהוצא על ידי רשות הרישוי, וכי ההיתר החדש הוצא על ידי הוועדה המקומית. כן צוין כי את הטענה בדבר העדר סמכות של ועדת הערר היה על העותרים להעלות בהזדמנות הראשונה, ולא לאחר שוועדת הערר נתנה את החלטתה.

23. באשר לטענה לפיה תוכנית המיתאר מחייבת הכנת תוכנית מפורטת, טענה ועדת הערר כי אין מדובר במבנה ובניצול של אחוזי בנייה, ולכן אין צורך בתוכנית מפורטת (כפי שגם נקבע באמרת אגב בפסק הדין בענין **חוף הנכים**). ועדת הערר הוסיפה כי לתוכנית המיתאר יש לקרוא את האפשרות להקים שבילים המאפשרים נגישות לשפת הים, ונגישות לשימושים ומתקנים המותרים באזור שפת הים, ובכלל זה נגישות לאנשים בעלי מוגבלויות. עבודות שנועדו להקמת שבילים כאלה, הן חלק מהעבודות הנחוצות לשם השמשת אזור שפת הים.

24. באשר לטענות לפיה הבקשה להיתר נוגדת את תמ"א 13, טענה ועדת הערר כי יש לדחות טענות אלה מכוח הנימוקים שצינו בפסק הדין בענין **חוף הנכים**, החלים מכוח קל וחומר במקרה דנן. עוד הדגישה ועדת הערר כי החלטתה נשענת על חוות דעת מקצועית, שהבטיחה את השמירה על הסביבה החופית ואיזנה בין הצורך להנגיש את חוף הים, לבין הצורך לשמור עליו.

דיון

25. השאלה המרכזית שיש לבחון אותה במסגרת העתירה, היא האם ניתן היה להוציא את היתר הבנייה הנוכחי מכוחה של תוכנית המיתאר. שאלה זו מחייבת בחינה של השאלה האם תוכנית המתאר היא מפורטת די הצורך, באופן המאפשר הוצאת היתר כמו ההיתר דנן מכוחה. זאת, משום שכפי שנקבע לא אחת בפסיקה, היתר בנייה צריך להיות מוצא מכוח תוכנית מתאר בעלת פירוט מספיק:

"בטרם יוצא היתר בנייה, יש צורך בקיום תוכנית בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין" (ר' ע"א 7654/99 ועדת ערר מחוזית – חיפה נ. חברת לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904, להלן: **"פס"ד חברת הירדן"**).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מסחריים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
26. הבסיס לקביעה זו נובע מההיררכיה הקיימת בין תוכניות שונות, ובין גופי תכנון השונים על סמכויותיהם. תוכניות מתאר עוברות הליך של אישור על ידי מוסדות תכנון מוסמכים, בהתאם למה שנקבע בחוק התכנון והבנייה. היתר בנייה הוא בדרגה נמוכה יותר, ולכן הוא חייב לינוק את כוחו מתוכנית מתאר. ככלל, היתר הבנייה נועד רק כדי לממש את התכנון שבתוכנית המתאר, ומשום כך הוא חייב להיגזר מהתוכנית - לא ניתן להתיר במסגרת היתר בנייה אלא מה שהותר במסגרת תוכנית המתאר. שיקול הדעת במסגרת הוצאת ההיתר הוא לכן מצומצם.
- כך נקבע בענין זה בעע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל עליון (מיום 24.5.2009):
- "היתר בנייה הוא לעולם פועל יוצא של תוכנית המתאר אשר מכוחה הוא מוצא, ועליו להיגזר ולנבוע מאותה התוכנית על מנת שהתכנון שערכו ואישרו המוסדות המוסמכים לכך לגבי אותו השטח ימומש כדין ובהתאם לחוק. עיקרון יסוד זה מוצא את ביטויו בהוראת ס' 145(ב) לחוק התכנון והבנייה... נקודת המוצא של בית המשפט בבואו לבחון את התאמתו של היתר בנייה להוראותיה של תוכנית המתאר הרלוונטית הינה כי כל מה שלא הותר באופן מפורש על פי התוכנית - אסור".
27. כדי שהגופים המוציאים היתרי בנייה יוכלו לפעול מכוח תוכנית מתאר, תוכנית המתאר צריכה להיות מפורטת במידה שדי בה כדי לאפשר להוציא היתרים מכוחה. תוכנית הנעדרת פירוט, אינה יכולה לשמש הנחייה כזו. משום כך נפסק כי:
- "מתן היתרי בנייה על פי תוכנית כללית ובלתי מפורטת עשוי להיות שקול למתן היתר בלא תכנית כלל. הוא כרוך בחופש פעולה בלתי מוגבל או מוגבל באופן חלקי בלבד של הרשות המעניקה את ההיתר. הוא עשוי לחרוג מתפיסות תכנוניות בסיסיות של המרחב התכנוני הכולל, ושל התכנון הנקודתי הראוי" (פס"ד חברת הירדן הנ"ל).
- עוד נפסק בפס"ד חברת הירדן הנ"ל כי:
- "בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתוכנית שיש לה פירוט מספיק על מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות, ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מסודר ומבוקר על ידי מוסדות התכנון, כמקובל".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מסחריים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
28. ההיררכיה בין הליך התכנון לבין יישומו בהיתר הבנייה, מוצאת ביטוי גם בהרכב הגופים המוסמכים לקבל החלטות ביחס לכול אחד מהם. הליך התכנון שהוא ההליך הקובע את המסגרת התכנונית, נעשה על ידי מוסדות תכנון, הכוללים – ברמה הארצית והמחוזית - נציגות של הציבור, נציגי משרדי הממשלה, נציגים של השלטון המקומי ונציגים של ארגונים שונים. ברמה המקומית מורכב מוסד התכנון של הוועדה המקומית מנבחרי ציבור. רשות הרישוי לעומת זאת, היא גוף קטן יותר שהרכבו מקצועי – והוא מורכב מיו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית.
- בהקשר זה נקבע בפסק הדין בענין **חברת הירדן הנ"ל** :
"יתר על כן, על פי סעיף 145(א) לחוק (התכנון והבנייה, ר.ר.), הרשות המוסמכת להענקת היתרי בנייה היא הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית. רשות הרישוי מורכבת מיו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית, ומהנדס הוועדה המקומית (סעיף 30 לחוק). עולה מכך כי לא אחת, הגוף המעניק היתרי בנייה אינו זהה פרסונלית למוסד התכנון האמור לדון ולאשר את התוכניות המקומיות, והיבט זה מחזק את המסקנה כי היתר בנייה אינו יכול למלא את החסר בתכנון מפורט אלא עליו להיגזר ולנבוע מתכנון מפורט של השטח אשר נעשה במסלול תכנוני תקין כקבוע בחוק".
29. תוכנית מתאר היא תוכנית שתכנונה ואישורה נעשה בהתאם לכללים שנקבעו לכך בחוק התכנון והבנייה, כללים שהעקרונות העומדים ביסודם הם בין היתר עקרונות של שקיפות ושל שיתוף הציבור (ר' עע"מ 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז הדרום ואח' נ. פז בית זיקוק אשדוד ואח', מיום 9.8.2012, להלן: "פס"ד בתי הזיקוק").
- בפס"ד **בתי הזיקוק הבהיר** בית המשפט העליון את החשיבות של הליך התכנון, ושל עריכה מסודרת של תוכנית מפורטת שתהווה את הבסיס להיתרי בנייה. נקבע שם (ע"י כב' השופט רובינשטיין) כי **"תוכנית מפורטת היא מצע מעולה לחילופי דעות מכול הקשת בהליך האישור"**. כב' השופט רובינשטיין הוסיף כי **"כמדיניות שיפוטית, מקום שישנה אפשרות לעריכת תוכנית מפורטת, שתהליך הכנתה פתוח והוא נחלת הכלל, יש לפרש בכיוון זה ולתמוך בכך"**.
30. למרות כל האמור לעיל, לא ניתן לקבוע באופן חד משמעי וגורף כי שיקול הדעת של גוף הרישוי המוציא היתר בנייה, הוא לעולם שיקול דעת טכני ויישומי גרידא, שאין לו ולא יכולה להיות לו כל השפעה תכנונית. הליכי רישוי, גם כשהם מתייחסים לתוכנית הכוללת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מסובלים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 – הוראות מפורטות, עשויים לכלול אלמנטים של תכנון והפעלת שיקול דעת. תוכנית מיתאר –
2 מפורטת ככל שתהיה, אינה כוללת ואינה יכולה לכלול התייחסות לכול האלמנטים כולם.
3 תמיד נותרים נושאים המוסדרים רק במסגרת ההיתר. החלטות רבות בנושאים כאלה הן
4 החלטות שלצורך קבלתן יש להפעיל שיקול דעת. להחלטות הללו עשויות להיות השלכות –
5 אסטטיות, סביבתיות ואחרות. אף על פי כן, הגוף המקבל את ההחלטה אינו מוסד התכנון
6 אלא גוף הרישוי. העותרים אינם חולקים על כך, כעולה מהאמור בס' 6 לסיכומי התשובה.
7
8 השאלה היא כמובן מהו קו הגבול, איזה סוג של החלטות יכול רק מוסד תכנון לקבל, ואילו
9 החלטות יכולות להתקבל גם על ידי רשות רישוי. אכן, וכפי שטענו המשיבות בסיכומים
10 מטעמן, קשה לקבוע באופן מדויק את קו הגבול בין הליך התכנון לבין הליך הרישוי. קביעת
11 הגבול בכול מקרה ומקרה, תיגזר מהאופי השונה של גופי התכנון וגופי הרישוי.
12
13 31. קביעת גדר סמכותה של רשות רישוי בהוצאת היתר מכוח תוכנית מתאר, צריכה להביא
14 בחשבון את **מידת הפירוט** של תוכנית המתאר מחד גיסא, ואת **היקף הבנייה ואופיה**
15 – קרי עד כמה מדובר בהיתר המתייחס לבנייה משמעותית בעלת השלכות ניכרות.
16 הקריטריונים הללו משליכים זה על זה (ככול שמדובר בנושא משמעותי יותר, נדרש פירוט
17 רב וברור יותר בתוכנית המתאר).
18
19 32. באשר למידת הפירוט - יש לקחת בחשבון את השאלה עד כמה מנחה תוכנית המתאר את
20 רשות הרישוי, ועד כמה רחב שיקול הדעת שנתר לרשות הרישוי במסגרת יישום תוכנית
21 המתאר. ככול שתוכנית המתאר היא כללית יותר – יש לחשוש ממתן שיקול דעת בנושאים
22 משמעותיים לרשות הרישוי, שאינה יכולה לסמוך את החלטותיה במקרה כזה על הנחיות
23 ברורות, ולהפך.
24
25 בנוסף, יש לבחון את משמעות החלטתה של רשות הרישוי על אופי התכנון. ככול שמדובר
26 בהחלטה שיש לה השלכה משמעותית יותר על התכנון הכולל, על הציבור ועל הסביבה בה
27 הוא חי; ככל שמדובר בנושא שהוא בעל רגישות גבוהה ושנוי במחלוקת ציבורית - הנטייה
28 תהיה לקבוע כי החלטה כזו צריכה להתקבל על ידי גוף התכנון שהרכבו מבטיח הליך
29 דמוקרטי יותר. ככול שהחלטה היא טכנית ויישומית יותר, החלטה שאין לה השלכה
30 משמעותית על הסביבה ועל הציבור שחי בה, ניתן יהיה לקבוע כי גם רשות הרישוי יכולה
31 לקבל החלטה כזו, מכוח ההנחיה בתוכנית המתאר.
32
33 ניישם את הקריטריונים הנ"ל על עובדות המקרה דנן.
34



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

תכנית המתאר

33. תוכנית המתאר – תוכנית 253א, היא תוכנית ישנה – משנת 1961. ס' 44 לתוכנית מפרט את רשימת התכליות באזור התוכנית. ס"ק י"ח בס' 44 קובע את התכליות באזור שפת הים. בנוסף התוכנית כוללת לוח חלוקה לאזורים בו ישנו פירוט ביחס לשטחי בנייה, גבהים מקסימליים, מרווחים בין בניינים וכיו"ב. ס' 23 ללוח החלוקה מתייחס לאזור שפת הים ונקבע בו כי הבנייה באזור זה תהיה "לפי תוכנית מפורטת מיוחדת או כפי שתאשר הוועדה המקומית בהסכמת הוועדה המחוזית". מעבר לכך, אין בתוכנית המתאר פירוט נוסף ביחס לאופן פיתוח שפת הים, ובכלל זה אין בה הוראות כלשהן לגבי הקמה של טיילת חוף לאורך החוף.

לאור תוכנה של תוכנית המתאר כפי שפורט לעיל (על מה שנאמר בה, ומה שלא נאמר בה), ולאור הבנייה נושא היתר הבנייה, יש לבחון האם די היה בהחלטה של רשות הרישוי, או שמא מדובר בנושא שחייב תוכנית מפורטת מיוחדת, או לפחות אישור של הוועדה המקומית בהסכמת הוועדה המחוזית.

רמת הפירוט בתוכנית המתאר

34. מהי מידת הפירוט הנדרשת במסגרת תוכנית מתאר? מובן כי אין בענין זה כללים חד משמעיים, וקיימים הבדלים בין התוכניות השונות. בית המשפט העליון קבע בהקשר זה בענין **בתי הזיקוק** כי "אשר לצורה שילבש הפירוט, פי שציין חברי (פסקה 15) יתכן לעיתים שגם תוכנית מתאר מקומית תהיה 'מפורטת' והעיקר הוא המהות".

ועדת הערר לתכנון ובנייה מחוז מרכז קבעה בהקשר זה במסגרת ערר 388/05 עו"ד יואל בורשטיין נ. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה כי:

"מובן כי דרגות הפירוט בתוכניות בכלל ובתוכניות מפורטות בפרט, הן שונות מתוכנית לתוכנית. לעיתים תוכנית מפורטת מגיעה לפירוט עד רמת סוג האבן, פרטי גדרות, חזיתות וצורתן, סוג חומרי הבנייה וכיו"ב, ולעיתים תוכנית, הנחשבת מפורטת המאפשרת הוצאת היתרי בנייה לפי הוראות הבנייה שבה, מסתפקת בקביעות קווי בנין, אחוזי בנייה וייעודים המוגדרים באופן לאקוני ביותר".

35. בחינת מידת הפירוט הנדרשת צריכה אם כן להיקבע לאור מכלול הנסיבות. אחת הנסיבות הרלוונטיות היא החשיבות הציבורית של הבנייה באזור התוכנית. כאשר מדובר בתוכנית המצויה באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, אזור שלציבור יש עניין גדול ביחס לנעשה בו,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מזרחיים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 יש בסיס להנחה כי מוטב כי גוף התכנון יקבל החלטות משמעותיות ביחס לנושאים
2 הקשורים בבנייה באזור זה.
3
4 אזור שפת הים הוא ללא ספק דוגמה לאזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, שלציבור יש ענין
5 ביחס לנעשה בו. אין פירוש הדבר כמובן כי תוכנית מתאר הנוגעת לשפת הים צריכה לכלול
6 פירוט ביחס לכל פרט ולו הקטן ביותר המתייחס לבנייה באזור זה, או כי לרשות רישוי אין
7 סמכות לכול קביעה שהיא ביחס לבנייה בחוף. יחד עם זאת, וכאמור לעיל, ביחס לאזור כזה
8 מוטב כי ההחלטות המשמעותיות יתקבלו במסגרת גופי התכנון, ולא ייוותרו להחלטתם של
9 גופי הרישוי. לכן, תוכנית מתאר ביחס לחוף הים ולבנייה בו, צריכה להיות מפורטת ככל
10 האפשר.
11
12 באשר לתוכנית המתאר דן, הרי אני סבורה כי מדובר בתוכנית שאינה מפורטת די הצורך,
13 ואינה כוללת פירוט ביחס לנושא של שבילים לאורך החוף ולרוחבו, וביחס לאפשרות
14 הקמתה של טיילת בחוף.
15
16 מסקנה זו מתחזקת לדעתי לאור עמדתה של הוועדה המקומית עצמה. כך, מחומר הראיות
17 עולה כי גם הוועדה המקומית היתה סבורה כי תוכנית המתאר אינה מפורטת די הצורך
18 בהתייחס לאפשרות לבנות טיילת בשפת הים. ביום 6.1.2010 התקיימה ישיבה של ועדת
19 המשנה לוועדה המקומית, כאשר הנושא שנדון בה הוא תוכנית מפורטת לחופי הרצליה.
20 בפרוטוקול הדיון (שצורף כנספח א' לעתירה), צוין כי "**הצטברות היוזמות והשינויים הנ"ל**
21 **החלים על רובו של שטח החוף מובילה למסקנה שהיום מתקיים העיתוי הנכון להכנת**
22 **תוכנית מפורטת אשר תתייחס באופן מקיף וכוללני לכל רצועת חוף הים**".
23
24 המשיבות טענו כי התוכנית המפורטת נושא ההחלטה הזו נועדה לנושא שונה, סבוך ומורכב
25 ביותר – לשיקום חופי הים בהתחשב בשוברי הגלים שאמורים להיות מוקמים על ידי
26 המדינה. מטרתה של תוכנית מפורטת זו היא הרחבת רצועת החוף והגנה על מצוקי החוף.
27 אולם, כך נטען, אין לתוכנית זו כל קשר לתוכנית דן, ובכלל זה אם כן לנושא של הקמת
28 טיילת בחוף.
29
30 אינני מקבלת את עמדת המשיבות בהקשר זה. ראשית, המשיבות עצמן טענו כאמור כי
31 התוכנית המפורטת נושא החלטת ועדת המשנה, נועדה בין היתר להתייחס להרחבת רצועת
32 החוף. לענין זה יש קשר למיקום שבילי הגישה מהחוף אל הים, ואין זה מן הנמנע כי מיקום
33 זה ישתנה אם רצועת החוף תורחב. על כל פנים, וזה העיקר, מהפרוטוקול נספח א' לעתירה
34 עולה כי הוועדה המקומית עצמה ציינה באופן מפורש כי אחת המטרות של התוכנית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים אזרחיים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1 המפורטת המתוכננת היא "הרחבת טיילת החוף". מכאן, כי עמדת הוועדה המקומית כעולה
2 מהפרוטוקול האמור היא כי תוכנית המתאר הקיימת אינה מפורטת די הצורך בהתייחס
3 לנושא של בניית טיילת או הרחבתה, וכי בענין זה נדרשת תוכנית מפורטת חדשה.
4

היקף ואופי הבניה

5
6 38. כאמור, אין די בקביעה לפיה תוכנית המתאר איננה מפורטת, שכן בחינת הפירוט צריכה
7 להביא בחשבון את השאלה מהו היקף ה"בנייה" נושא היתר הבנייה, מהן השלכותיה ועד
8 כמה היא משמעותית. כאמור, גם כאשר תוכנית מתאר אינה מפורטת, יתכנו מקרים בהם
9 לא תהיה מניעה כי רשות הרישוי תקבל החלטות ביחס לנושאים שוליים וטפלים, שאין להם
10 השלכה משמעותית.
11

12 יש לבחון אם כן את היקף העבודות, את השאלה האם מדובר בעבודות זמניות או קבועות.
13 כן יש להבחין בין תכליות עיקריות לבין תכליות שהן "טפלות" להן, כגון שבילי גישה
14 ועבודות פיתוח. ככלל, תכלית של הנגשה, ובעיקר תכלית של הנגשה לבעלי מוגבלויות, היא
15 תכלית חשובה שיש לעודד אותה. יש לבחון גם את השאלה האם מדובר בבנייה המנצלת
16 אחוזי בנייה.
17

18 39. יחד עם זאת, גם כאשר מדובר בעבודות לצורך תכליות "טפלות" לבנייה העיקרית, וגם
19 כאשר מדובר בעבודות שאין בהן משום ניצול של אחוזי בנייה, יש להבחין בין עבודות
20 שוליות לבין עבודות בהיקפי בנייה גדולים, שהשפעה שלהן על הסביבה היא ניכרת
21 (מסקנה העולה גם מסיכומי המשיבות, בס' 25 בהם). כפי שהובהר – אם מדובר בעבודות
22 משמעותיות בעלות השפעה ניכרת, הרי לצורך ביצוע נדרשת התייחסות מפורטת בתוכנית
23 המתאר, ואין די בהיתר הבנייה כדי לאפשר אותן.
24 להלן נתייחס לנושאים הללו.
25

היקף העבודות

26
27 40. סיווג עבודות הבנייה דגן בהתאם לאמור לעיל, מעלה כי מדובר בעבודות בהיקף משמעותי,
28 שאינו מבוטל: כפי שצוין לעיל, מדובר בהיתר להקמת "טיילת ופארק חופי הכולל שבילים
29 מרוצפים, קירות תמך, תשתיות (חשמל, מים, ביוב ותקשורת), גינון והשקייה". אורכם
30 של השבילים הוא כ-590 מ', ושטח הריצוף הכולל הוא כ-5,000 מ"ר. מעבר לכך יוקמו מכוח
31 ההיתר כ-700 מ' של קירות, מדרגות ועוד.
32

33 מסקנה זו עולה גם מתגובת המשיבות 1-2 לבקשה לצו ביניים. בתגובה זו פירטו המשיבות
34 את לוח הזמנים לביצוע עבודות הבנייה (ר' ס' 98 לתגובה). מהפירוט בסעיף זה עולה כי משך



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים אזרחיים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1 הזמן המתוכנן לביצוע כל העבודות, היה כשנה. מדובר היה בין היתר בעבודות פירוק
2 והריסה במפלס החוף, עבודות של קידוח כלונסאות במפלס החוף, עבודות בטון והרכבת
3 פריקסטים, עבודות פיתוח, עבודות חשמל, עבודות מים וביוב, ועבודות שונות במפלס "הגן
4 הקטן".

5
6 מדובר אם כן ללא ספק בבנייה ממושכת ונרחבת בהיקף גדול ומשמעותי, בנייה שהיא
7 קבועה ולא פרובזורית, וששינוי עתידי שלה הוא בעייתי ומסובך. מדובר בשבילי בטון
8 קבועים במרחק של כ-30 מ' מהחוף, בשטח כולל של כ-5,000 מ"ר.

ההשפעה הסביבתית

9
10
11 41. על פני הדברים, בנייה בהיקף כזה ובמיקום כזה, היא בנייה שעשויה להיות לה השפעה
12 סביבתית. אכן, המשיבות טענו כי מחוות הדעת של המומחה מטעם המשרד לאיכות
13 הסביבה דר. צביאלי, עולה כי אם הטיילת תמוקם במרחק של לפחות 30 מ' מקו החוף, היא
14 לא תגרום לסחיפת רצועת החוף החולי בחזיתה.

15
16 42. אולם, ובלי להתייחס לאמור בחוות הדעת לגופה, טענות המשיבות אינן מקובלות עלי. כדי
17 לברר את האופן בו היה על רשויות התכנון לפעול בהתייחס לעבודות הבנייה דנן, לא ניתן
18 להסתמך על חוות דעת שניתנה לאחר שהעבודות אושרו על ידי רשות הרישוי. כאשר
19 התקבלה ההחלטה לפיה די בהיתר שיינתן על ידי רשות הרישוי לעבודות דנן, לא היו
20 המשיבות מודעות עדיין לחוות הדעת ולאמור בה.

21
22 כאשר מתקבלת החלטה ביחס לבנייה בהיקף כזה, ובמיקום כזה - במרחק קטן מאוד
23 מהים, היה על גופי התכנון להניח כי מדובר בבנייה שעלולה להיות לה השלכה סביבתית
24 משמעותית. מתן היתר לבנייה כזו חייב לכן – על פניו, נכון למועד בו התקבלה ההחלטה,
25 הליך משמעותי יותר מאשר החלטה של רשות הרישוי.

האם מדובר במטרה "טפלה" למטרה העיקרית של חוף הים?

26
27
28 43. הצדדים התייחסו להבחנה בין היתר המתייחס לבנייה "עיקרית" לבין היתר לעבודות
29 "טפלות", כמו שבילי גישה וכיו"ב. לגישת המשיבות מטרתה של הטיילת דנן היא טפלה -
30 להנגיש את חוף הים לציבור שיש לו קושי להגיע אליו. אולם, אני סבורה כי לא ניתן לקבוע
31 כי זוהי המטרה היחידה של הטיילת ואף לא מטרתה העיקרית. מדובר בטיילת שאמורה
32 להיבנות לאורך החוף, ולא בשבילי גישה מחוף הים אל הים עצמו. אף אם היתר הבנייה
33 מתייחס גם לשבילי גישה לחוף, זו אינו מטרתה העיקרית.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהלתיים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

44. אין מדובר אם כן בשימוש טפל לשימוש של חוף הים. אין מדובר בבנייה שנועדה רק כדי
לאפשר למי שמוגבל ביכולת הנגישות שלו – להגיע לחוף הים עצמו כדי לקיים בו את
הפעילויות העיקריות הנהוגות בחוף (רחצה, משחק וכיו"ב). מדובר בבנייה שמטרתה
העיקרית היא שונה – היא נועדה לאפשר פעילות אחרת בחוף הים, פעילות של טיול לאורכו.
המטרה הזו של טיול לאורך החוף על גבי שבילים סלולים, אף היא חשובה ולגיטימית.
אולם, מימוש המטרה הזו באמצעות היתר בנייה שאין לו ביסוס בתכנית מתאר מפורטת
המתייחסת אליה מפורשות, הוא בעייתי.

ניצול אחוזי בנייה

45. אכן, הבנייה נושא היתר הבנייה איננה בנייה המנצלת אחוזי בנייה. יחד עם זאת, גם
בעבודות שאין בהן מימוש אחוזי בנייה, יתכנו מצבים בהם נדרשת תוכנית מתאר מפורטת
לצורך הוצאת היתר בנייה. דוגמה קיצונית אחת בהקשר זה היא זו שנדונה בפסק הדין
בעע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ. הוועדה המקומית לתו"ב ירושלים (להלן: "ענין אדם
טבע ודין"). באותו ענין התייחס בית המשפט להוספת נתיב תנועה לכביש מס' 1. בית
המשפט קבע כי באותו ענין, חייבה תוכנית המתאר הכנה של תוכנית מפורטת.
במקרה אחר, בפסה"ד בענין עת"מ 1143/03 אדם טבע ודין נ. הוועדה המקומית לתו"ב
נהרייה (להלן: "ענין הטיילת בנהריה"), התייחס בית המשפט המחוזי להקמת טיילת
שכללה קירות תמך, עבודות גינון, מגרשי חנייה, אמפיתיאטרון, עבודות ריצוף ועוד. גם
באותו מקרה קבע בית המשפט כי העבודות חייבו קיומה של תוכנית מפורטת. כלומר,
העובדה כי מדובר בהיתר המתייחס לבנייה שאיננה מנצלת אחוזי בנייה, אינה מחייבת בכול
מקרה את המסקנה לפיה אין צורך בתוכנית מפורטת לצורך הבנייה (בניגוד לאמרת האגב
בהקשר זה בפסה"ד בענין חוף הנכים).

46. סיכומה של נקודה זו – לאור העדר הפירוט בתוכנית המתאר לגבי אפשרויות הבנייה בחוף
הים – מחד גיסא, ולאור אופיין של העבודות נושא היתר הבנייה, מאידך גיסא, אני סבורה
כי יש לקבוע כי תוכנית המתאר לא היתה מפורטת די הצורך באופן שאיפשר את הוצאת
היתר הבנייה דגן מכוחה.

קיום הדיון בוועדת הערר

47. המשיבות טענו כי אף אם היה פגם בכך שהיתר הבנייה הוצא מלכתחילה על ידי רשות
הרישוי, פגם זה התרפא לאחר שהתקיים הדיון בוועדת הערר, שהחליטה על הוצאת ההיתר
המתוקן.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 אינני סבורה כי ההליך שהתקיים בוועדת הערר די בו כדי לרפא את הפגם בהליך התכנוני.
2 אם אכן נדרש הליך אחר (בין אם הליך של הכנת תוכנית מפורטת, או החלטה של הוועדה
3 המקומית בהסכמה של הוועדה המחוזית), לא ניתן ליתר הליך זה באמצעות החלטה של
4 ועדת הערר – הגם שהדיון בפניה היה מעמיק ויסודי. ועדת ערר היא גוף מקצועי שאיננו גוף
5 נבחר. ועדת הערר אינה מייצגת והיא לא נועדה לייצג את השקפות הציבור. בנוסף, ועדת
6 הערר בחנה את התוכנית שקבלה רשות הרישוי, ולא קיימה הליך של בחירה בין חלופות
7 אפשריות שונות.
- 8
- 9 48. אני סבורה כי גם העובדה כי ועדת הערר הורתה על תיקון ההיתר, וכי ההיתר הוצא בסופו
10 של דבר על ידי הוועדה המקומית, איננה מרפאת את הפגם בהליך התכנון. לאחר הדיון
11 בוועדת הערר, לא התקיים דיון בוועדת המשנה, או אף דיון מסודר בוועדה המקומית, אלא
12 הוועדה המקומית קיימה את ההנחייה שניתנה לה על ידי ועדת הערר, והוציאה את ההיתר
13 המתוקן כפי שוועדת הערר קבעה כי יש להוציאו.
- 14
- 15 49. סיכומו של דבר – העבודות אליהן מתייחס ההיתר הן עבודות בנייה בהיקף משמעותי;
16 מדובר בעבודות בנייה קבועות, שאינן הפיכות, במיקום שעלולה להיות לו השלכה סביבתית
17 משמעותית; אין מדובר בשבילים שנועדו רק לצורכי הנגשה; מדובר בעבודות בנייה במתחם
18 השייך לציבור כולו, ושכלל הציבור יש ענין גדול בשאלה מה ייבנה בו, מתחם בעל רגישות
19 סביבתית גבוהה, ומתחם שיש מחלוקות ציבוריות ביחס לאופן השימוש והניצול שלו. מול
20 כל אלה, קיימת תוכנית מתאר שרמת הפירוט בה היא נמוכה, שאין בה התייחסות מפורשת
21 לאפשרות לבניית טיילת, למיקומה ולאופן הקמתה.
- 22
- 23 אני סבורה כי כל אלה מביאים למסקנה כי לא היה רצוי שהחלטה לגבי היתר בנייה במקרה
24 כזה תתקבל רק על ידי רשות הרישוי במסגרת מתן היתר – כפי שהיה במקרה דנן. כפי
25 שצינתי, לטעמי ההליך המפורט בפני ועדת הערר אינו יכול לרפא את הפגם שנפל בהוצאת
26 ההיתר, לאור אופיו של הדיון בפני ועדת הערר, לעומת אופי ההליך התכנוני שהיה צריך
27 להתקיים לצורך החלטה בדבר הקמת הטיילת.
- 28
- 29 50. יובהר כי לאור האמור לעיל, לא ניתן לקבוע – כפי שטענו המשיבות 3-4, כי היתר הבנייה
30 הוא "תואם תוכנית". התוכנית – כפי שהובהר - לא היתה מפורטת די הצורך. הכלל לפיו
31 שיקול הדעת של מוסד התכנון הוא מצומצם כאשר היתר הבניה הוא "תואם תוכנית" הוא
32 הפן הנגדי של הכלל לפיו תוכנית מתאר צריכה להיות מפורטת. כאשר התוכנית היא
33 מפורטת והיתר הבנייה רק מיישם את האמור בה – אכן שיקול הדעת במסגרת הבקשה
34 להיתר הוא מצומצם. כאמור, זה אינו המצב במקרה דנן.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מגבילים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1
2 51. המשיבות טענו בין היתר כי קבלת העתירה תביא לדחייה ממושכת בביצוע העבודות
3 החשובות נושא ההיתר. לגישתן, אם לצורך הוצאת היתר להקמת טיילת נדרשת הכנה של
4 תוכנית מפורטת, הדבר יארך תקופה ממושכת מאוד, ועד להשלמת התהליך, תימנע
5 מהציבור בעל המוגבלויות אפשרות הגישה לחוף הים.

6
7 אכן, הקושי של ציבור בעל קשיי תנועה להגיע לחוף הים, הוא שיקול כבד משקל, כפי
8 שהדגשתי גם בפסק הדין בענין **חוף הנכים**. יחד עם זאת, אין בקושי זה כשלעצמו כדי
9 לשנות את התוצאה של פסק דין זה, לאור כל האמור בו לעיל, ובכלל זה היקף העבודות
10 נושא היתר הבנייה (כאשר יובהר כי לו היה מדובר בהיתר בנייה שונה, בעבודות בהיקף קטן
11 יותר; של שבילים שלא נועדו אלא לאפשר גישה מהחוף אל הים; לו היה מדובר בבנייה
12 ניתנת לשינוי ביתר קלות – יתכן כי התוצאה היתה שונה).

13
14 52. על כל פנים, וכפי שצוין לעיל, הוועדה המקומית החליטה עוד ביום 6.1.2010 ליזום הכנה של
15 תוכנית מפורטת שתתייחס באופן מקיף וכוללני לכל רצועת חוף הים. יש לקוות כי אם
16 תוכנית כזו תוכן ותושלם, היא תתייחס בין היתר גם לנושא של הקמת הטיילת בחוף.

פסק הדין בענין חוף הנכים

17
18
19 53. כפי שצינתי בראשית הדברים, ניתן על ידי ביום 12.5.2010 פסק הדין בענין **חוף הנכים**,
20 שהצדדים ואף ועדת הערר התייחסו אליו והסתמכו על האמור בו. אני סבורה כי יש להבחין
21 בין המקרה בענין **חוף הנכים** לבין המקרה דנן. ראשית, בפסק הדין בענין חוף הנכים נקבע
22 באופן מפורש כי "**הדברים האמורים בפסק דין זה מתייחסים כמובן לנושא של הבנייה**
23 **נושא העתירה הנוכחית**".

24
25 54. פסק הדין בענין **חוף הנכים** לא התייחס לבניית הטיילת הדרומית (שבנייתה לא נתקפה
26 במסגרת אותה עתירה), אלא נושא פסק הדין היה בנייה של מעלית, שמטרתה היחידה
27 והברורה היתה הנגשה של שפת הים לציבור הנכים. מדובר היה במתקן שמטרתו הבלעדית
28 היתה "**להקל את הגישה לשפת הים למי שהגישה דרך המדרגות קשה לו**". בפסק הדין
29 צוין כי את העיקרון של הנגשת אנשים בעלי מוגבלויות, יש לנסות לקרוא לתוך התוכנית
30 וליישם ככול שהדבר אפשרי. המעלית נועדה אם כן לאפשר לציבור האנשים בעלי
31 המוגבלויות ליהנות מחוף הים ומהפעילויות שמבוצעות בו. המקרה דנן הוא כאמור שונה,
32 שכן טיילת לאורך החוף נועדה כאמור לא רק כדי להגיע לים לצורך שימוש בחוף לשחייה,
33 משחק וכו', אלא היא נועדה לאפשר שימוש נוסף ושונה בחוף, של טיול לאורכו.

34



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

- 1 עוד צוין בפסק הדין בענין חוף הנכים כי "התוכנית אושרה הן על ידי הוועדה המקומית,
2 והן על ידי הוועדה המחוזית. נושא הבנייה נבחן גם על ידי הולחו"ף, וגם על ידי ועדת
3 הערר". במקרה דנן, אף שההיתר הוצא בסופו של דבר באופן פורמאלי על ידי הוועדה
4 המקומית, הדבר נעשה כאמור רק לאחר ההחלטה של ועדת הערר ובהתאם לה. הוועדה
5 המחוזית לא נתנה את דעתה על ההיתר, ואף לא הולחו"ף.
6
- 7 זאת ועוד, מהאמור בפסק הדין בענין חוף הנכים עולה כי הבסיס העיקרי להתנגדות
8 העותרים באותו ענין לבניית המעלית היה אסטט. העותרים טענו שם כי "מדובר בביצוע
9 עבודות גדולות ונרחבות בהיקפן, תוך הקמת מבנים יוצאי דופן בנוף הקיים, שברי שיטנו
10 את פני החוף לדחרות הבאים". התנגדות אסטטית למתקן שנועד להנגשת החוף לנכים,
11 שונה לטעמי מהתנגדות העותרים במקרה דנן.
12
- 13 במקרה דנן, העותרים אינם חולקים על הצורך בהגשת החוף לציבור המתקשה להגיע אליו,
14 והתנגדותם נובעת מעמדתם ביחס להשלכות סביבתיות אפשריות של הבנייה על החוף
15 והחוף. מובן כי אינני מחווה דעה בשאלה האם אכן קיימות השלכות כאלה, וכאמור אינני
16 מתעלמת ממסקנותיו של דר. צביאלי בהקשר זה. יחד עם זאת, ישנה השלכה לעובדה כי
17 מדובר במקרה דנן בהתנגדות שנועדה לשמר את החוף (לגישת העותרים) לצרכים שלשם
18 נועד חוף ים, תוך התנגדותם לבנייה שמוסיפה לחוף שימוש נוסף – לעומת ההתנגדות נושא
19 חוף הנכים.
20
- 21 המשיבות הפנו את בית המשפט להלכה הפסוקה לפיה בית המשפט לא יתערב בדרך כלל
22 בשיקול הדעת של גופי התכנון. יחד עם זאת, אני סבורה כי במקרה דנן מדובר בשאלה
23 משפטית לגבי סמכותה של רשות הרישוי במתן היתרי בנייה לאור תוכנית המתאר ורמת
24 הפירוט בה. בשאלה משפטית-פרשנית כזו יכול בית המשפט להתערב, בניגוד להחלטות
25 מקצועיות של גופי התכנון, בהן בית המשפט ממעט להתערב.
26
- 27 סוף דבר - העתירה מתקבלת.
28 אני קובעת כי היתר הבנייה 20110290 לביצוע עבודות הבנייה בחוף זבולון הוא בטל, וכן כי
29 החלטת ועדת הערר בעררים ביחס להיתר זה היא בטלה. ככל שבוצעו עבודות מכוח היתר
30 הבנייה, תדאג החברה לפיתוח להסרתן.
31
- 32 אני מחייבת את המשיבים 1-3 יחד ולחוד לשאת בהוצאות העותרים ובשכר טרחת עורכי
33 דינם בסכום כולל של 30,000 ₪.
34



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח'

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ניתן היום, כ"ה אדר תשע"ג, 07 מרץ 2013, בהעדר הצדדים.

רות רונן, שופטת