



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

ע"ם 1446/06

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופט א' גרוניס  
כבוד השופטת מ' נאור  
כבוד השופטת ע' ארבל  
כבוד השופט ד' חשין

המערערת: הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז

נגד

המשיבות: 1. השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ  
2. הועדה המקומית לתכנון ולבניה, לודים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו  
ב-ע"ש 1928/05 מיום 15.1.2006 שניתן על די כבוד  
השופטת ש' דותן

תאריך הישיבה: א' בניסן התשס"ז (20.3.2007)

בשם המערערת: עו"ד תדמור עציון

בשם המשיבה 1: עו"ד עוזי מור, עו"ד יריב שלום, עו"ד אייל זליכא

בשם המשיבה 2: עו"ד רון צין

### פסק-דין

השופטת מ' נאור:

שאלת פרשנותו של המונח "תחנת תדלוק" שבסעיף 62א(א)(10) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 היא המונחת לפנינו בערעור זה. הנשיא ברק הותיר שאלה זו ללא הכרעה לאחר שנקבע על ידו כי מדובר ב"שאלה פרשנית מורכבת" (עע"ם 3286/02 ועדת ערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נ' חברת דור אנרגיה (1988) בע"מ, פ"ד נח(1) 502, 513 ז (2003) (להלן: עניין דור אנרגיה)). לדעתי, כפי שיפורט, הכרעה בשאלה זו מייתרת, בסופו של יום, שאלה אחרת שהתעוררה בעניין דור אנרגיה לגביה מבקשת המערערת את הכרעתנו.

1. המשיבה 1 – השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ (להלן: החברה) יזמה תכנית מפורטת בשטח שבתחום המשיבה 2 – הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, לודים (להלן: הוועדה המקומית). בתכנית המפורטת ביקשה החברה להקים תחנת תדלוק וכן שירותי רחיצת רכב ומזנון/מסעדה, בשטח בנייה כולל של 110 מ"ר, באזור שייעודו על פי התכנית שבתוקף (5/342/גז) הוא לאחסנה ומלאכה. בהסתמכה על סעיף 62א(א)(10) לחוק אישרה הוועדה המקומית את תכניתה של החברה בכפוף למספר תנאים שאינם מענייננו. סעיף 62א(א)(10) האמור מאפשר לוועדה מקומית לאשר הקמה של "תחנת תדלוק" אף באזור שאינו מיועד לכך על פי התכנית שבתוקף ובלבד שהדבר נעשה באזורים המיועדים בתכנית שבתוקף לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאחסנה או לחניה.

2. על החלטת הוועדה המקומית המתנה את האישור בתנאים הגישה החברה ערר. אין צורך לעמוד על כל השתלשלות העניינים. העיקר הוא שכאשר הובא הדבר בפני הוועדה המחוזית – היא המערערת לפנינו (להלן: המערערת או הוועדה המחוזית) – נקבע כי הוועדה המקומית הייתה מוסמכת לאשר שטח מבונה של 40 מ"ר לכל היותר, מאחר שזהו היקף הבינוי הדרוש לתחנת תדלוק, וכי יש לתקן את התכנית בהתאם. הוועדה המחוזית הוסיפה בהקשר זה כי סעיף 62א(א)(10) אינו מסמיך את הוועדה המקומית לאשר ביחד עם תחנת התדלוק שימושים נוספים כגון שירותי רחיצת רכב ומזנון/מסעדה כפי שנעשה בענייננו. הוועדה המחוזית ביססה את עמדתה על נספח מס' 3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2001 בו נקבע:

"תחנת תדלוק" כשמה כן היא, מהווה מתקן המיועד להספקת דלק ומוצרי לרכב. במסגרת זאת נכללים המשאבות, גג המשאבות, משרד, שירותים ומחסן הנדרשים לשירות תחנת התדלוק. אין הוועדה המקומית מוסמכת לאשר במסגרת זאת, תכליות נוספות כדוגמת מסעדות ושירותי דרך, אלא אם כן, היו אלו בגדר התכליות המותרות על פי התכנית שבתוקף".

3. החברה הגישה עתירה לבית המשפט המחוזי נגד החלטתה של הוועדה המחוזית. בית המשפט (כב' השופטת ש' דותן) קיבל את העתירה באופן חלקי. בית המשפט קבע כי הוא סבור שאין להגביל את סמכות הוועדה המקומית לשטח של 40 מ"ר בלבד אך הוא אינו נדרש להכריע בשאלה מאחר שבענייננו הוועדה המחוזית ביססה את החלטתה על הנחיות משרד הפנים מבלי שהפעילה שיקול דעת עצמאי. לכן,

ובהתבסס על פסק הדין בעניין דור אנרגיה, קבע בית המשפט כי דין החלטת הוועדה המחוזית בהקשר זה להתבטל. בית המשפט גם עמד על כך שבחוזר המנכ"ל נקבע כי אין להתיר תכליות נוספות אלא אם הן מותרות בגדר התכנית שבתוקף אך הוועדה המחוזית כלל לא בדקה עניין זה.

על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הגישה הוועדה המחוזית באמצעות פרקליטות המדינה את הערעור שלפנינו. בהחלטת ההרכב מיום 6.11.2006 הועבר הדיון להרכב מורחב.

#### טענות הצדדים

4. הוועדה המחוזית טוענת כי פסק הדין שגוי. לטענתה, אכן נקבע בעבר באמרת אגב בבית משפט זה בעניין דור אנרגיה כי ועדת תכנון צריכה להפעיל שיקול דעת עצמאי ואין היא חייבת לקבל את עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים. ואולם על פסק דין זה הוגשה מטעם המדינה בקשה לדיון נוסף (דנ"ם 1992/04). הבקשה לדיון נוסף נדחתה אמנם אך נקבע שם מפורשות על ידי המשנה לנשיא א' מצא כי המדינה תהא רשאית להעלות טענותיה בדבר קשיות הדברים במקרים עתידיים. מאחר שבית משפט קמא הסתמך בענייננו על פסק הדין בעניין דור אנרגיה מבקשת המערערת לטעון בדבר קשיות הדברים שנאמרו שם. המערערת טוענת כי הפסיקה אליה הפנתה החברה כדי להראות כי מדובר בהלכה מבוססת כלל אינה רלבנטית לענייננו. מכל מקום, המערערת טוענת כי היועץ המשפטי הוא הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת על זרועותיה. לכן, על גופים קולגיאליים בכלל, ועל ועדת התכנון בפרט, המהוות חלק מהשלטון המרכזי, לפעול על פי הנחיותיו שאם לא כן יתעוררו קשיים מרחיקי לכת. המערערת מוסיפה וטוענת כי אכן על ועדת תכנון להפעיל שיקול דעת עצמאי בנושאים המקצועיים אך אין מדובר בשיקול דעת בלתי מוגבל ועל הוועדה לפעול בדלת אמות הדין – כאשר הפרשן המוסמך של הדין עבורה הוא כאמור היועץ המשפטי. בענייננו, כך טוענת המערערת, חוזר המנכ"ל התבסס על חוות דעת של היועצת המשפטית של משרד הפנים ו-ועדת התכנון המחוזית פעלה על פיו.

לשאלת פרשנות המונח "תחנת תדלוק" שבסעיף 62א(א)(10) לחוק תומכת המערערת בפרשנות שניתנה לו בחוזר המנכ"ל. לטענתה, לשון החוק ותכליתו וכן בחינת סעיף 62א(א)(10) על רקע מכלול החקיקה, מובילים למסקנה, כי הפרשנות שניתנה למונח "תחנת תדלוק" לפיה אין הוועדה המקומית מוסמכת לאשר במסגרת תחנת תדלוק תכליות נוספות כגון מסעדות ושירותי דרך, היא הפרשנות הנכונה. הדגש

ב"תחנת תדלוק" הוא במכירת דלק. שימושים נוספים כגון מסעדה ושירותי דרך אינם "נבלעים" במונח תחנת תדלוק. אילו היה המחוקק רוצה לאפשר שימושים נלווים הוא היה קובע זאת מפורשות. מדובר, כך טוענת המערערת, ביעודים העומדים בפני עצמם אשר מתווספים לתחנת התדלוק אך לא נבלעים בה. לגישת המערערת, תמ"א 18 קובעת רף עליון בדבר גודל השימושים הנוספים שיצטרפו לתחנת התדלוק אך אין הם הופכים בעקבות כך לחלק בלתי נפרד מתחנת התדלוק. המערערת מוסיפה וטוענת כי התכנון הכולל של כל מתחם קרקע מסור לוועדה המחוזית. הסמכות שניתנה לוועדות המקומיות בסעיף 62א(א)(10) לחוק לאשר הקמה של תחנת תדלוק אף באזור שאינו מיועד לכך לפי התכנית שבתוקף תכליתה לעודד את התחרות במשק הדלק. ואולם, אין לפרש זאת כאילו סעיף 62א(א)(10) מתיר שינוי במגמות התכנון באמצעות הוספת שימושים נוספים שאין בינם ובין תכלית סעיף 62א(א)(10) ולא כלום. המערערת גם עמדה על כך שבפסיקה נקבע מפורשות כי התפיסה הפרשנית בדבר היקף סמכותה של ועדה מקומית על פי סעיף 62א היא תפיסה מצרה (ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז מרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (טרם פורסם, 18.6.2008) (להלן: עניין: פז); בקשה לדיון נוסף נדחתה (דנ"מ 6101/08)). רק תפיסה זו מאזנת לשיטתה כראוי בין צרכי היעילות התכנונית לבין הצדק התכנוני.

5. המשיבה 1 – החברה – מתנגדת לערעור. לטענתה, אין מקום לסטות מההלכה בעניין דור אנרגיה ואין לאפשר לוועדה המחוזית לבטל דעתה מפני הנחיות מנכ"ל משרד הפנים ולפעול באופן המנוגד לעקרון עצמאות שיקול הדעת. החברה מוסיפה וטוענת כי המקרה שלפנינו אינו מתאים להכרעה בשאלת כפיפותם של גופים קולגיאליים להנחיות היועץ המשפטי לממשלה שהרי בענייננו כלל לא מדובר בהנחיה שכזו (אלא בהנחיה של מנכ"ל משרד הפנים ושגם היא לא יושמה כנדרש כאשר לא נבדק האם השימושים הנוספים מותרים על פי התכנית שבתוקף). כמו כן טוענת החברה כי בכל הנוגע לשאלת כפיפותם של גופים קולגיאליים לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה נראה כי המערערת הגישה כתב טענות שהוכן מבעוד מועד במנותק מנסיבות המקרה ומדובר "בחליפה משפטית אשר אינה גזורה לפי מידותיו של המקרה דנא". מכל מקום, כך טוענת החברה, הפתרון לקשיים עליהם עומדת המערערת אינו בהכפפת ועדות התכנון – שאינן חלק "אורגני ואינטגרלי" מהרשות המבצעת – ליועץ המשפטי לממשלה, אלא בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בהליכים נגד אותן ועדות כפי שנקבע ב- ע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז, פ"ד נו(5) 885 (2002). לדעת החברה על ועדת תכנון אומנם "להטות אוזן קשבת" לעמדת היועץ המשפטי אך לא להתנער מן החובה להפעיל שיקול דעת עצמאי. החברה מוסיפה וטוענת כי ההלכה בעניין היעדר כפיפות גופים קולגיאליים להנחיות

היועץ המשפטי שבה ונפסקה בבית משפט זה (בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פס' 9 (טרם פורסם, 8.7.2008) (להלן: פרשת כביש 461); ע"א 8888/00 נאמן הקרן לטיפול בחסויים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 53-54 (טרם פורסם, 15.11.2007)) ואין מקום לסטות מפסיקה זו.

לשאלת פרשנותו של המונח "תחנת תדלוק" בסעיף 62א(א)(10) לחוק טוענת החברה כי אין להסתפק בהגדרה המילולית הצרה הנטענת על ידי המערערת. לגישת החברה תחנות תדלוק ממלאות כיום פונקציות ושירותים נוספים מעבר למכירת דלק והדברים אף נקבעו במפורש בתמ"א 18. החברה גם עומדת על כך שאין מחלוקת כי מטרת סעיף 62א(א)(10) הייתה לזרז ולייעל הליכי תכנון של תחנות תדלוק וגישת המערערת תביא להיפוכו של דבר שהרי היא תוביל לכך שכל תחנת תדלוק הכוללת שירותים נוספים תחייב טיפול ואישור של שני מוסדות תכנון – האחד שיעסוק בתדלוק והאחר שיעסוק בשירותים הנוספים.

6. המשיבה 2 – הוועדה המקומית – טוענת כי "לב לבו של ערעור זה" נסוב סביב שאלת פרשנותו של סעיף 62א(א)(10) לחוק, דהיינו שאלת סמכותן של ועדות מקומיות לאשר הקמת תחנות תדלוק הכוללות שימושים נוספים. לטענת הוועדה המקומית אין לקבל את עמדת המערערת ויש לקבוע כי במציאות המודרנית תחנות תדלוק נדרשות לספק שירותים נוספים זולת אספקת דלק ויש ליתן לכך משקל בפרשנות סעיף 62א(א)(10). כך גם יימנע, לטענת הוועדה המקומית, פיצול של הליכי התכנון של תחנות תדלוק בין שני מוסדות תכנון. הוועדה המקומית הוסיפה כי מתן אפשרות לאשר תחנות תדלוק הכוללות מערכות תדלוק בלבד כמוה כיצירת "תחנות נכות" גדומות איברים" וכי יש לאפשר לוועדות מקומיות לאשר תחנות תדלוק על פי הוראות תמ"א 18.

7. המערערת הגישה תגובה לדברים. באשר לטענה כי לא יישמה כנדרש את חוזר המנכ"ל, בכך שלא בדקה האם התכליות הנוספות שנתבקשה הוספתן מותרות בגדר התכנית שבתוקף, השיבה המערערת כי לגופן הן אינן מותרות וכי אף החברה אינה טוענת אחרת. הוועדה המקומית התייחסה אף היא לדברים וציינה מפורשות כי "בהתאם לתוכניות הקיימות לא ניתן להקים במתחם שרותי הסעדה או מתקן לרחיצת מכוניות לציבור הרחב" (תגובת המשיבה 2 מיום 2.8.2009).

8. בטרם נידרש לשאלה הטעונה לדעתי הכרעה, היא שאלת פרשנותו של המונח "תחנת תדלוק", יש לבחון את בקשת המערערת כי נכריע בשאלת כפיפותם של גופים קולגיאליים, כמו ועדות התכנון, לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה (ראו, בין היתר בהקשר זה: בג"ץ 5848/99 ח"כ פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד(3) 5, 29-32 (2000) והדיון הנוסף ב- דנג"ץ 5361/00 פלק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(5) 145 (2005) (להלן: עניין פלק); בג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נח(3) 854, 862-864 (2004); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239-240 (1998); ע"א 196/90 ירמיהו עיני, חברה לבנין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות, פ"ד מז(2) 111, 132-133 (1993); בג"ץ 697/80 גלמונד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, אזור תל-אביב, פ"ד לו(1) 817, 822 (1982)). לדעתי, בעניין שלפנינו אין מקום להכריע בסוגיית הכפיפות אלא יש לדון בשאלה הפרשנית עצמה. שהרי, גם אם נקבל את עמדת המערערת בסוגיית הכפיפות לא יהיה בכך ליתר דיון והכרעה בשאלת פרשנותו של סעיף 62א(א)(10) לחוק. המשיבות שלפנינו הרי טוענות כי ממילא פרשנות המדינה לסעיף 62א(א)(10) אינה נכונה. הכרעה בסוגיית הכפיפות לא תייתר אפוא דיון בשאלה הפרשנית. לעומת זאת, הכרעה בשאלה הפרשנית תייתר בענייננו את הצורך בהכרעה בסוגיית הכפיפות. לכן, כדי להכריע רק במה שיש הכרח להכריע בו יש לדעתי לאחוז את השור בקרניו ולהכריע בשאלת פרשנות הדין (ראו והשוו ע"ע"ם 8270/07 בן ארי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב, פסקה 2 (טרם פורסם, 20.7.2010)). פרשנות הדין לרבות פרשנותן של תוכניות ובכללן תוכנית מתאר ארצית הרי מסורה בסופו של דבר בידי בתי המשפט שהם הם "לעולם, הפרשנים המוסמכים של הדין" (ע"א 8797/99 אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, חיפה, פ"ד נו(2) 466, 474 (2001) (להלן: עניין אנדרמן)) וכפי שכבר נקבע "האחריות הסופית לפעילות הפרשנית היא אחריות שיפוטית" (בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191, 197 (1991); כן ראו והשוו בג"ץ 4253/02 ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 4 לפסק דיני (טרם פורסם, 17.3.2009)). לפיכך, משבית משפט זה יכריע בשאלת פרשנותו של המונח "תחנת תדלוק" ממילא תהא זו הפרשנות המחייבת, ו-ועדות התכנון ידעו את היקף סמכותן, ללא קשר לשאלת כפיפות לעמדת היועץ המשפטי. על כן, בסופו של יום שאלת הכפיפות לדעתי אינה דרושה הכרעה.

9. אבקש להתייחס בשלב זה גם לטענה כי אף אם מקבלים את עמדת היועץ המשפטי לממשלה לא פעלה הוועדה המחוזית כדין. כזכור הוועדה המחוזית קבעה כי

הייעודים הנוספים שביקשה החברה לכלול בתכנית (שירותי רחיצת רכב ומזנון/מסעדה) אינם בגדר "תחנת תדלוק" ולכן הם אינם בסמכותה של הוועדה המקומית. ואולם, הייתה טענה כי הוועדה המחוזית כלל לא בדקה האם יעודים אלה מותרים מלכתחילה בגדר התכנית שבתוקף וללא קשר לתכנית בעניין "תחנת התדלוק". טענה זו שובה את הלב שהרי גם לפי עמדת המדינה מובן כי ניתן להתיר יעודים נוספים כגון שירותי רחיצת רכב ומסעדה אם הם "בגדר התכליות המותרות על פי התכנית שבתוקף". על כן, שקלתי אם אין זה נכון להחזיר לבדיקת גופי התכנון סוגיה זו. ואולם, מהשלמות הטיעון שהוגשו, הסתבר, כי עניין זה כבר אינו במחלוקת של ממש והוועדה המחוזית, כמו גם הוועדה המקומית, מסכימות שעל פי התכניות הקיימות לא ניתן להקים במתחם שרותי הסעדה או מתקן לרחיצת מכוניות. על כן, אין עוד צורך לבדוק עניין זה וניתן לעבור לשאלה המרכזית הטעונה לדעתי הכרעה, היא שאלת פרשנותו של המונח "תחנת תדלוק" בסעיף 62א(א)(10) לחוק.

רקע נורמטיבי והשאלה שבמחלוקת

10. סעיף 62א הוסף לחוק התכנון והבניה בשנת 1995 במסגרת תיקון מס' 43. קולמוסים רבים נשתכרו כבר אודות תיקון זה. בקצרה יאמר כי תיקון 43 הביא לשינוי מסוים בחלוקת סמכויות התכנון בין הוועדות השונות, מתוך מטרה לקצר ולייעל את הליכי התכנון (ראו: בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179 (2003) (להלן: עניין חוף השרון); בג"ץ 1733/04 אבו מוך נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (טרם פורסם, 16.3.2006) (להלן: עניין אבו מוך); ע"ם 343/05 ועדת ערר מחוז מרכז נ' אילות השקעות בנכסים (רחובות מערב) 1992 בע"מ (טרם פורסם, 29.11.2006) (להלן: עניין אילות השקעות); עניין 19). אכן, "תיקון 43 העצים את מעמד הוועדה המקומית על חשבון הוועדה המחוזית ושר הפנים" (עניין אבו מוך, בפס' 12). ואולם נקבע גם במפורש, כי הסמכות שהועברה לוועדה המקומית על חשבון הוועדה המחוזית במסגרת תיקון 43, מאפשרת עריכת שינויים מינוריים בלבד בעלי "השלכה מקומית מצומצמת" (ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן, פ"ד נג(1) 369, 380 ז (1999) (להלן: עניין אחים עופר)). ובלשון השופט מ' חשין:

"הסמכות שהופקדה בידי הוועדות המקומיות סמכות היא לערוך שינויים בתוכניות תכנון, וסמכות זו – כפי שלמדנו – סמכות מישנית ומינורית היא בתחום התפרשותה. סמכות היא שמעיקרה לא נועדה להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתוכנית

שאישרה הוועדה המחוזית" (עניין חוף השרון, בעמ' 216).

11. סעיף 62א(א) שהוסף כאמור במסגרת תיקון 43 מונה רשימה סגורה של נושאים שתכנית בעניינם נמצאת בסמכות הוועדה המקומית. בשנת 1998 הוסף לסעיף 62א(א) במסגרת חוק משק הדלק (קידום התחרות) (תיקון), התשנ"ח-1998 סעיף קטן (10) העוסק בהקמת תחנות תדלוק. וכך קובע סעיף 62א(א)(10) לחוק התכנון והבניה:

<p>62 א (א) תכנית מפורטת או תכנית מיתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית כאמור בסעיף 61 א (א):</p>	<p>תכנית בסמכות ועדה מקומית</p>
---	---

...  
(10) בכפוף להוראות סימן ח' שבפרק ג' - הקמת תחנת תדלוק באזורים המיועדים בתכנית לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאחסנה או לחניה;  
...

הנה כי כן, על פי סעיף 62א(א)(10) מוסמכת ועדה מקומית לאשר הקמת "תחנת תדלוק" אף באזור שאינו מיועד לכך על פי התכנית שבתוקף ובלבד שהדבר נעשה באזור שעל פי התכנית שבתוקף מיועד "לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאחסנה או לחניה". הקמת תחנת תדלוק, כפי שכבר נקבע, "היא עניין בעל חשיבות רבה, ונודעות לו השלכות על תחומים רבים בחיינו" (בג"ץ 10202/01 ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(5) 713, 714 ה (2003)). השאלה שלפנינו היא למעשה מה נכלל בגדר הביטוי "תחנת תדלוק", וביתר פירוט, האם ניתן לקבוע כי במסגרת סמכותה להתיר "תחנת תדלוק" באזור שאינו מיועד לכך על פי התכנית שבתוקף רשאת הוועדה המקומית להתיר יעודים נוספים כגון שירותי רחיצת רכב ושירותי הסעדה, שאף הם אינם נכללים באותו אזור. כפי שציין הנשיא ברק בעניין דור אנרגיה, השאלה שלפנינו היא "שאלה פרשנית מורכבת". בסופו של דבר הגעתי לכלל מסקנה – וכך אציע לחברי לקבוע – כי הנימוקים השונים עליהם אעמוד, מובילים לכך שיש לדחות את הפרשנות המרחיבה שהציעו המשיבות ויש להעדיף את הפרשנות המצומצמת יותר לפיה במסגרת אישור להקים "תחנת תדלוק" באזור שאינו מיועד לכך, אין בסמכותה של הוועדה המקומית לאשר יעודים נוספים שגם הם אינם נכללים באותו אזור על פי התכנית שבתוקף. כך לשון החוק, תכליתו ועקרונות תכנוניים ותכליתיים נוספים המובילים להעדפת הפרשנות האמורה. אפרט.



12. כידוע פרשנות דבר חוק מבוססת על בחינת לשון החוק ותכליתו כאשר מבין מגוון האפשרויות הלשוניות על בית המשפט לבחור את הפרשנות המגשימה את התכלית. בבחינת המשמעות הלשונית של סעיף 62א(א)(10) עדיפה בעיני פרשנות המערערת לפיה "תחנת תדלוק" כשמה כן היא ואין לכלול בגדר ביטוי זה יעודים נוספים כגון שירותי רחיצת רכב ומסעדה. לשון סעיף 62א(א)(10) הרי אינה מדברת על תחנה לרבות שירותים נוספים שיכולים להינתן באותו תא שטח אלא בתחנה שעניינה "תדלוק". המשיבות טוענות כי מבחינה לשונית, ובעת המודרנית, "תחנת תדלוק" מעניקה באותו תא שטח שירותים נוספים מלבד תדלוק וכי לא ניתן להתעלם מכך. ואולם, בענייננו עוסקים אנו בדיני התכנון והבניה ואין לקרוא את הביטוי "תחנת תדלוק" במנותק מהקשרו וממיקומו. בדיני התכנון והבניה הכלל הוא כידוע כי מה שלא הותר במפורש הוא למעשה אסור. במילים אחרות, כאשר עסקינן במאטריה תכנונית כדי להתיר יעוד מסויים נדרש הדבר להיות במפורש. כפי שנקבע:

"אין תכנון ואין בנייה ואין זכויות בנייה או שימוש לפיהן אלא לפי הוראות התכניות השונות לדרגותיהן. מותר לבנות רק במסגרת המותרת בתכנית, ומה שאין תכנית מיתאר מרשה במפורש – אינו מותר" (ע"פ 377/87 קלקא נחום בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 681, 673 (1987)).

וכפי שקבע חברי השופט ריבלין:

"על התכנית להתיר במפורש שימוש מסוים כדי שזה יהיה מותר. כל שאינו מותר מפורשות – אסור" (ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז המרכז, פ"ד נה(5) 114, 130 א (2001) (להלן: עניין אבוטבול)).

עקרון תכנוני זה מחזק את המשמעות הלשונית לפיה הביטוי "תחנת תדלוק" אינו כולל יעודים נוספים ושאלו היה רוצה המחוקק להכלילם בו היה הדבר נאמר מפורשות כנהוג בדיני התכנון והבניה. מעבר לנהוג בדיני התכנון והבניה המשמעות הלשונית נבחנת גם על פי הסביבה החקיקתית הקרובה בה נמצא סעיף 62א(א)(10). בענייננו סעיף קטן (10) מהווה כאמור חלק מרשימה סגורה של נושאים שתכנית בעניינם נמצאת בסמכות הוועדה המקומית שנקבעה בסעיף 62א(א). לגבי סעיף זה כבר נקבע כי מדובר בסעיף בעל "ניסוח מוגבל, צר, וזהיר, המצביע על כוונה להעביר

לסמכות הוועדה המקומית עניינים שהשפעתם המהותית על עיצוב הסביבה אינה מכרעת [...]. הסביבה החקיקתית, והניסוח המצר של סמכות הוועדה בעניינים השונים שהועברו לידיה, משפיעים על רוח הפרשנות המילולית ותכניה בענייננו" (עניין 19, בפס' 33). זאת ועוד: סעיף קטן (10) כשלעצמו הוסף במסגרת תיקון לחוק משק הדלק, ובתיקון הוגדרה "תחנת תדלוק" מפורשות ככזו "המוכרת דלק לכלל הציבור". הגדרה זו אומנם אינה מהווה חלק מחוק התכנון והבניה אך היא נותנת משמעות לשונית ברורה למונח שהוסף לחוק התכנון והבניה ושעניינו התדלוק בלבד ולא יעודים נוספים. מבחינה לשונית יש אפוא עדיפות לפרשנות המצומצמת יותר על פני הפרשנות המרחיבה שהציעו המשיבות. כך לדעתי גם לגבי התכלית. לכך אעבור עתה.

תכלית סעיף 62א(א)(10) לחוק

13. תכלית החקיקה היא המדיניות והמטרות אשר דבר החקיקה נועד להגשים. "היא מורכבת מתכליתו הסובייקטיבית של דבר החקיקה ומתכליתו האובייקטיבית" (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993)). התכלית הסובייקטיבית נגזרת מהמטרות, הערכים והמדיניות שביקש המחוקק להגשים באמצעות החוק. מדובר בכוונה הסובייקטיבית של המחוקק שעה שנתקבל החוק. "התכלית הסובייקטיבית משקפת מציאות פסיכולוגית. היא עובדה היסטורית. אין היא כוונה משוערת או משוחזרת" (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 202 (1993) (להלן: פרשנות החקיקה)). על התכלית הסובייקטיבית ניתן ללמוד, בין היתר, מלשון החקיקה כמו גם מההיסטוריה החקיקתית והרקע לחקיקה. התכלית האובייקטיבית נגזרת מהמטרות והמדיניות שכל דבר חוק נועד להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית. "מקורה של התכלית האובייקטיבית אינה במחשבתם הסובייקטיבית של המחוקקים אלא במבנה חברתי והשית"י" (שם, בעמ' 203). על התכלית האובייקטיבית ניתן ללמוד גם כן מלשון החקיקה כמו גם מהרקע ההיסטורי החברתי והמשפטי וכן מעקרונות היסוד של השיטה.

14. בענייננו, בבחינת התכלית הסובייקטיבית יש להזכיר את המטרות והמדיניות שעמדו בבסיס תיקון 43 שסעיף 62א מהווה חלק ממנו. המחוקק ביקש כזכור לייעל את הליכי התכנון באמצעות העברת סמכויות לוועדות המקומיות אך זאת רק באותם נושאים מוגבלים שהם בעלי אופי נקודתי ושאינ בהם כדי להשפיע על אופייה הכללי של הסביבה. דברים מתוך הצעות חוק ודברי הכנסת פורטו בהרחבה באותם פסקי דין שעסקו בתיקון 43 ואין צורך לחזור ולפרטם. וכך סיכם את הדברים השופט מ' חשין:

”בכל גלגוליה של הצעת החוק שומעים אנו דברים דומים: יש לעשות לפתיחת הצנרת הסתומה בוועדות המחוזיות; הדרך הראויה לייצול ההליכים תהא בהקצאת סמכויות אוטונומיות מסוימות לוועדות המקומיות – בענייניהן של תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות – בלא להידרש לאישורן של הוועדות המחוזיות; יש נושאים שהוועדה המקומית תוכל לטפל בהם בהצלחה שאינה פחותה מן הוועדה המחוזית, ואפשר אף בהצלחה רבה יותר; יש לאתר אותם נושאים ולהגביל את מספרם ואותם נושאים ראוי להם שיסובו על סמכויות תכנון נקודתיות” (עניין חוף השרון, בעמ' 193 א-ג).

עמדה על הדברים גם השופטת פרוקצ'יה:

”המגמה שעמדה ביסוד התיקון היתה, אפוא, מגמה של שילוב ואיזון בין שני שיקולים מרכזיים: האחד - ייעול והקלת העומס משכמן של הוועדות המחוזיות, והעברת חלק מנטל האחריות לסמכות עצמאית של הוועדות המקומיות. השני - מיון זהיר ומדוד של מהות הסמכויות המועברות לוועדות המקומיות, במטרה להעביר עניינים בעלי אופי נקודתי מוגבל בהיקפו ובהשפעתו, שאינם משפיעים באופן מהותי על מדיניות התכנון הכוללת” (עניין 19, בפסקה 36).

הנה כי כן, במסגרת תיקון 43 ביקש המחוקק להגשים מדיניות תכנונית הכוללת אומנם הרחבה של סמכויות הוועדות המקומיות, אך זאת באופן זהיר, מדוד ומוגבל, תוך שמירה על העברת סמכויות בעניינים נקודתיים-מקומיים בלבד, שלא יהיה בהן כדי להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה. עמדת המשיבות אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות זו. לטענת המשיבות במסגרת סמכותה של ועדה מקומית לאשר הקמה של ”תחנת תדלוק” באזור שאינו מיועד לכך, מוסמכת היא להוסיף ולאשר יעודים אחרים כגון שירותי מסעדה ורחיצת רכב שגם הם אינם נכללים באותו אזור על פי התכנית שבתוקף. ואולם, כפי שכבר נקבע ”הוספת ייעוד למגרש יכולה לשנות מהותית את אופיה של הסביבה” (עניין אילות השקעות, בפס' 16). יוצא אפוא שקבלת גישת המשיבות כוללת למעשה מתן סמכות לוועדה המקומית שיכול שיהיה בה כדי להשפיע על אופייה הכללי של הסביבה מעבר לשינוי הכרוך בתחנת התדלוק עצמה. כך, למשל, סעיף 62א(א)(10) מתיר הקמה של ”תחנת תדלוק” גם כאשר האזור מיועד לחקלאות. נראה שהוספת מבנים רחבי ידיים עבור מסעדה ושירותי רחיצת רכב במקום שכזה על התשתיות הנדרשות להם עשויה לשנות באופן מהותי את אופייה של הסביבה מעבר לשינוי הכרוך בתחנת התדלוק עצמה (ראו והשוו ע”א 8116/99 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שומרון, פ”ד נה(5) 196

(2001) (להלן: עניין אדם טבע ודין)). על כן, נוכח תכלית תיקון 43 שלא להעביר לוועדות המקומיות סמכויות שיש בהן כדי להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה אין לקבל את גישתן המרחיבה של המשיבות אלא יש לנקוט בפרשנות מצומצמת יותר (ראו והשוו גם בדבר היעדר סמכות הוועדה המקומית לשנות מאופייה של הסביבה ב- ע"א 5927/98 בחוס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נז(5) 752, 760-759 (2003) (להלן: עניין בחוס)).

אכן ייתכן שבחלק מהמקרים הוספת יעוד גם אם דרך הפתח הצר של "תחנת תדלוק" לא תשנה מהותית את אופייה של הסביבה. ואולם, בכך אין די שהרי פרשנות סעיף 62א(א)(10) צריכה להתאים לכל המקרים כולם וכפי שכבר נקבע "בבחירה שבין פרשנות המתירה קטגורית שינויי יעוד של מגרשים לבין פרשנות האוסרת זאת, דעתי היא כי יש להעדיף את האחרונה. פתרון ביניים שיאפשר בחינה של כל מקרה לגופו, כדי לקבוע אם מדובר בשינוי מהותי אם לאו, ייצור חוסר ודאות, יסבך את ההליכים ויחטיא את המטרה שלשמה נועד תיקון 43 - לייעל ולקצר את הליכי התכנון והבניה" (עניין אילות השקעות, בפס' 16). הוועדה המקומית נוכח סמכויותיה, הרכבה ונקודת מבטה גם אינה הגוף המתאים לבחון אם מדובר בשינוי מהותי באופייה של הסביבה אם לאו. לכך עוד אשוב.

15. עד כאן תיקון 43 ותכליתו. אם נמקד מבטנו בתיקון חוק משק הדלק נראה שהוא מתיישב עם התכלית עליה עמדנו וכי גם בתיקון זה ביקש המחוקק לשמור על מדיניות של העברת סמכויות נקודתיות בלבד. כך, נוכח הלשון המצומצמת בה בחר המחוקק ("תחנת תדלוק"), כפי שפורט לעיל, ושכידוע גם ממנה יש ללמוד על התכלית (פרשנות החקיקה, בעמ' 277) וכך נוכח ההיסטוריה החקיקתית. ואכן, בהליך החקיקה ציין חבר-הכנסת אברהם פורז בשם ועדת הכלכלה בהציגו את התיקון לחוק:

"אדוני היושב-ראש, מאחר שלעתים בית-המשפט דן בפרשנות של סעיף חוק, ואז נזקקים השופטים ל'דברי הכנסת' כדי להבין מה היתה כוונת המחוקק, אני חושב שאני לא יכול לעשות קיצור דרך ולומר 'בואו נעבור להסתייגויות', דבר שאולי הייתי רוצה לעשותו, מכיוון שיש כמה נושאים שהייתי רוצה להסביר כאן.

[...]

העניין הוא פשוט, רבותי חברי הכנסת: או שאנחנו רוצים עוד תחנות דלק, או שאנחנו לא רוצים. אם אנחנו רוצים עוד תחנות דלק כדי שתגבר התחרות, אנחנו צריכים להסיר חסמים [...].

דבר נוסף: התיקונים לחוק התכנון והבניה. בתיקון מס' 43 לחוק התכנון והבניה, שהתקבל לפני שלוש שנים

לערך - אף יותר משלוש שנים - נקבעה לראשונה אפשרות לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה להכין ולאשר תוכניות בניין ערים [...] ואני הצעתי - והוועדה קיבלה את הצעתי - שכאשר מדובר בהקמת תחנת דלק באזור המיועד בתוכנית לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאחסנה ולחנייה, הסמכות תהיה בידי הוועדה המקומית ולא בידי הוועדה המחוזית.

[...]

הסמכות של הוועדה המקומית היא רק כאשר זו תחנת דלק נטו. כאשר רוצים מסעדה, או כאשר רוצים סופרמרקט, מינימרקט או כל דבר אחר, מובן שזה הולך שוב לוועדה המחוזית. "ד"כ ל"ה, 9490-9491 (התשנ"ח) (ההדגשה הוספה)

דברים אלה כולם מדברים בעד עצמם ובפרט האמירה המפורשת בדברי הכנסת לפיה "הסמכות של הוועדה המקומית היא רק כאשר זו תחנת דלק נטו. כאשר רוצים מסעדה, או כאשר רוצים סופרמרקט, מינימרקט או כל דבר אחר, מובן שזה הולך שוב לוועדה המחוזית". לפי דברים אלו אין מקום לכלול בגדר פרשנות המונח "תחנת תדלוק" את היעודים הנוספים, ולגבי יעודים אלה הדברים נותרו כשהיו – דהיינו הם אינם בסמכותה של הוועדה המקומית. "אכן, הפתרון הקונקרטי שנתנו חברי הגוף המחוקק עשוי להעיד על תפישתם שלהם את תכלית החקיקה; תפישה זו עשויה לשמש מקור ממנו ילמד השופט אודות תכליתה הסובייקטיבית של החקיקה באמצעותה – ובאמצעות התכלית האובייקטיבית של החקיקה – ילמד הפרשן על התכלית 'הסופית' של החקיקה" (פרשנות החקיקה, בעמ' 227). ודוק: איננו מתעניינים בתפישה הפרשנית של יוזמי החוק אלא במדיניות שביקשו להגשים. בענייננו המחוקק ביקש לעודד את התחרות במשק הדלק על ידי הקמת תחנות תדלוק חדשות. להגשמת תכלית זו ביקש המחוקק להסיר חסמים על ידי הסמכת ועדות מקומיות לאשר הקמה של תחנות תדלוק אף באזורים שאינם מיועדים לכך. ואולם, מההיסטוריה החקיקתית עולה כי מדובר ב"תחנת דלק נטו" ולגבי יעודים נוספים כגון מסעדה לא תהיה לוועדה המקומית סמכות ויהיה צורך לפנות לוועדה המחוזית. אכן בגיבוש תכלית החקיקה על הפרשן לבדוק "מה היתה ה'תקלה' אשר הביאה את מציעי החוק לרצון לשנות את הדין. מכך הוא למד מהי המגמה אשר השינוי בחוק מבקש להגשימה" (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 434 (תשנ"ז)). בענייננו ה"תקלה" שהמחוקק ביקש לפתור הייתה מיעוטן של תחנות לתדלוק כלי רכב. גם על כך עמד חבר הכנסת אברהם פורז שהציג את התיקון לחוק:

"מה הבעיה אצלנו? [...]

הבעיה הראשונה היא מחסור חמור בתחנות דלק. אני לא רוצה שתהיה אי-הבנה, כשאומרים מחסור יש האומרים: מה הבעיה, אני נכנס לתחנת דלק, אני קונה ואפילו אין

תור. אבל, רבותי חברי הכנסת, אני רוצה שתדעו, שמספר תחנות הדלק לפי מספר המכוניות בישראל הוא מחצית מאשר בארצות-הברית ושליש מאשר באנגליה. זאת אומרת, אצלנו בארץ על אותו מספר כלי רכב יש מחצית מתחנות הדלק בארצות-הברית ושליש לעומת אנגליה.

[...]

בעשר השנים האחרונות, מאז התחילו לדבר על הרפורמה במשק הדלק, גדל מספר כלי הרכב בארץ ב-75%, אך מספר תחנות הדלק גדל רק ב-23%. התוצאה: יותר מכוניות לכל תחנת דלק, ובעצם אין סיבה להתחרות, אין סיבה להוריד מחיר, כי כולם נהנים. נהנים על חשבון מי? - על גבו של הצרכן. מתח השיווק בין בתי-הזיקוק לבין המחיר שאנחנו משלמים לליטר הוא בדרך כלל מעל 40 אגורות, והסכום הזה מתחלק בין חברת הדלק לבין מפעיל תחנת הדלק" (ד"כ ל"ה, 9489 (התשנ"ח)).

הנה כי כן, התקלה שביקשו לפתור הייתה מחסור בתחנות לתדלוק כלי רכב ולא מחסור בשירותי רחיצת רכב או מסעדות. לצורך כך התיר המחוקק להקים "תחנת תדלוק" גם באזור שאינו מיועד לכך בתכנית החלה. ואולם, לשם הגשמת המטרה שעמדה לנגד עיני המחוקק אין צורך בשירותי הסעדה ובשירותי רחיצת רכב שעליהם כלל לא דובר ולכן יש לדחות את הפרשנות המרחיבה שהציעו המשיבות ויש לבחור בפרשנות המצומצמת יותר. אכן, שירותים אלה אינם חלק מן הבעיה אשר הובילה לשינוי הדין ולכן הם גם אינם חלק מהפתרון שהמחוקק בחר בו. במילים אחרות הם אינם חלק מן התכלית שהמחוקק ביקש להגשים.

16. זאת ועוד: בניגוד לטענת המשיבות, היעודים הנוספים אינם "איבר מאיבריה" של תחנת התדלוק, הם אינם בהכרח נלווים לתחנת התדלוק והם אינם אינהרנטיים לתפקודה. מדובר ביעודים שכל אחד מהם עומד בפני עצמו בנפרד ואין הכרח לקשור ביניהם. ב- רע"פ 4270/03 מדינת ישראל נ' תנובה, מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ, פ"ד נט(3) 673 (2004) התעוררה השאלה האם מיתקן לשטיפת כלי רכב הנמצא בתוך עסק ומשמש לצרכיו זקוק לרישיון נוסף בנפרד מרישיון העסק. באותו עניין נקבעו, בין היתר, מבחנים מתי אכן ידרש רישיון נוסף ומתי מדובר רק ב"איבר פנימי" שאינו זקוק לרישיון שכזה. יפים אפוא לענייננו בשינויים המחוייבים דברי השופט מ' חשין באותו עניין:

"השאלה היא, אם ניתן להרחיק (ב'עיפרון כחול?') את העסק המשני מן העסק העיקרי, אם יכול הוא העסק המשני להתנהל בנפרד ולא בהכרח בתוככי העסק

העיקרי. השאלה היא אפוא שאלת 'האינטגרליות הפנימית': האם הפעילות המשנית משולבת בפעילות העיקרית עד שאין לה קיום אלא בתוככי מיתחם הפעילות העיקרית – משל הייתה איבר פנימי בגופה של הפעילות העיקרית – או שמא עשויה אותה פעילות משנית לעמוד על רגליה-שלה; עד כמה נחוצה היא הפעילות המשנית, במקומה ובתוך מיתחם הפעילות העיקרית: לייצור המוצר, למתן השירות, להפעלתו של העסק וכדומה. שומה עלינו לבחון מהו 'המרחק התפקודי' בין הפעילות המשנית לבין הַלְפָּה של העסק; האם מצויה הפעילות המשנית בַּלְפָּה; אם נבלעת ונטמעת היא בפעילות המרכזית והעיקרית של העסק עד שהייתה למיקשה אחת עם הפעילות המרכזית; או שמא חרף היותה חיונית לפעילות העיקרית בכל זאת חיה היא חיים לעצמה, כי ניתן למצוא קו מפריד בין שתי הפעילויות, והפעילות המשנית אינה נבלעת בפעילות המרכזית והעיקרית" (שם, בעמ' 686 א-ד).

גם בהקשר של דיני התכנון והבניה נקבע כי "מקום שבו פעילות מסוימת באה, כל כולה, לשרת פעילות עיקרית אחרת כאשר הראשונה נגזרת מהפעילות העיקרית ומשנית לה בחשיבותה, אין להפריד בדרך-כלל בין השניים, ויש לראות במכלול כולו כפעילות אחת" (עניין אבוטבול, בעמ' 130 ה). ואולם, זה אינו המצב בענייננו. בענייננו אין לומר כי שירותי המסעדה ושירותי רחיצת הרכב באים לשרת את שרותי התדלוק או נגזרים מהם. לא ניתן גם לומר כי אין להם קיום משל עצמם או כי לא ניתן להפריד בינם לבין שרותי התדלוק. בנוסף, הם בוודאי אינם בליבו של התדלוק והם אינם נבלעים בו. יתר על כן בענייננו אין בהכרח זהות בקהל הלקוחות. כך, למשל, יתכן בהחלט לקוח שמגיע אך לשם תדלוק רכבו כשם שייתכן שלקוח יגיע אך בשביל המסעדה. על כן, כדי להגשים את תכלית עידוד התחרות במשק הדלק בקרב הלקוחות "המתדלקים" אין הכרח להתיר יעודים נוספים שאינם "איבר פנימי בגופה" של תחנת התדלוק והמחוקק לא התכוון להעביר לוועדה המקומית יותר סמכויות מן הנדרש להגשמת התכלית. במילים אחרות, לא הייתה כוונה להעביר לוועדה המקומית סמכות נוספת מעבר לסמכות לאשר הקמה של "תחנת התדלוק" עצמה. זאת ותו לא. וכפי שקבע השופט מ' חשין "סמכות-משנה שהוענקה לוועדות המקומיות אל-לנו להופכה לסמכות ראשה" (עניין חוף השרון, בעמ' 216 ג). ודוק: האפשרות להתיר יחד עם "תחנת התדלוק" יעודים נוספים שאינם כלולים באזור אינה מקדמת, כאמור, את פתרון הבעיה עליה עמד המחוקק אך יש בה כדי לפגוע בחלוקת הסמכויות שבין ועדות התכנון וכן בתפיסה התכנונית המודרנית. גם מן הטעם הזה אין להתירה ולכך עוד אשוב.

17. דנו אפוא בתכלית הסובייקטיבית שעמדה לנגד עיני המחוקק, ממנה עולה מפורשות כי יש לקבל את עמדת המערערת ולדחות את עמדת המשיבות. באשר לתכלית האובייקטיבית זו בענייננו עולה בקנה אחד עם התכלית הסובייקטיבית ומתקבלת תכלית "סופית" זהה. אכן, "במרבית המקרים מתיישבת התכלית הסובייקטיבית של דבר חקיקה עם תכליתו האובייקטיבית. התיישבות זו מתרחשת מקום שהתכלית ההיסטורית של המחוקק היתה להגשים את התכלית הקונקרטית שחוק מסוגו של החוק הנדון עשוי להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית (תכלית אובייקטיבית מיוחדת) והיא אף נועדה להגשים את עקרונות היסוד של המשפט והשיטה (תכלית אובייקטיבית כללית)". (פרשנות החקיקה, בעמ' 258). כפי שכבר נקבע התכלית האובייקטיבית "משקפת את המטרות והמדיניות שהנורמה נועדה להגשים, כפי שהן נלמדות מהתשתית הנורמטיבית הכוללת שבתוכה מצויה הנורמה. תשתית זו בנויה ממערך נורמטיבי כולל, מעקרונות היסוד של השיטה, ומצרכיה של החברה במשטר הדמוקרטי המודרני" (ע"ע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקה 63 (טרם פורסם, 7.12.2006) (להלן: עניין אי התכלת)). לתכלית האובייקטיבית רמות הפשטה שונות. בענייננו אבקש להתמקד בתפיסה התכנונית הקיימת כיום בישראל לגבי מהות דיני התכנון והבניה. על פי תפיסה זו מטרת דיני התכנון אינה רק "להלביש את הארץ בשלמת בטון ומלט" (בג"ץ 9402/03 בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 13 (טרם פורסם, 18.3.2007)). על מדיניות התכנון להביא בחשבון גם אינטרסים של שימור הסביבה וצרכי החברה בעתיד. אכן, דיני התכנון המודרניים מחייבים לשקול גם שיקולים חברתיים וסביבתיים וכן שיקולים ארוכי טווח "מתוך אחריות ציבורית, לאומית, וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד. לפיכך דיני התכנון כיום נותנים ביטוי גם לצורך בשימור הקרקע, ובוחנים את השפעותיהן הכלכליות, חברתיות, חלוקתיות ואקולוגיות של תכניות, לצד ההכרה בצורך בפיתוח ובבנייה" (עניין אי התכלת, פסקה 38; כן ראו ע"ע"ם 4881/08 אלמוג אילת (מ.ת.מ) 2000 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אילת, פסקה י"ז (טרם פורסם, 10.2.2010)). וכפי שקבעה השופטת פרוקצ'יה:

"במדינה קטנה כישאל, שמשאביה הקרקעיים מוגבלים, קיים צורך בעל עוצמה מיוחדת להגן על אינטרסים ארוכי-טווח של הציבור בשימור ערכי קרקע ונוף, ועל האיזון הנדרש בין צורכי הפיתוח המסחרי והתעשייתי לבין שימור ערכי הטבע, בקביעת היקף ניצולה הראוי של הקרקע. לכן, דיני התכנון נותנים כיום ביטוי לא רק לצורך בפיתוח אורבני לקידום צרכים חברתיים שונים הקשורים בהשבחת תנאי המגורים של האדם, ומתן תנופה כלכלית ותעסוקתית לאוכלוסיה באזורים השונים. הם מבטאים, בה-בעת, גם את הצורך בנקיטת גישה זהירה ומדודה בהיקף ניצולה של הקרקע, מתוך ראיית



החשיבות שבשימור שטחים פתוחים שנועדו למטרות הקלאיות ולשימור קטעי נוף וטבע, ובהגנה עליהם מפני בנייה מואצת, המאיימת לפגוע בייחודם. התפיסה התכנונית המודרנית בנויה על תודעת איזון בין קדמה כלכלית ותרבותית לבין שימור פניו המקוריים של הטבע בעיצוב פני הסביבה למען רווחתו של האדם" (עניין פז, בפס' 21; כן ראו: ע"ע 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פסקה 24 (טרם פורסם, 28.1.2010); בג"ץ 2683/92 מכבים - ישוב קהילתי במודיעים נ' הוועדה לבנייה למגורים במחוז המרכז, פ"ד מח(1) 535, 542 (1994); בג"ץ 440/80 מ' טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה, פ"ד לו(3) 85, 91 (1982)).

18. תחום התכנון והבנייה מוכר גם כ"מכשיר רב-עוצמה לקידום מטרות חברתיות, כלכליות, אקולוגיות ואסתיות" (ע"ע 8193/02 דאובן נ' פז חברת נפט בע"מ, פ"ד נח(2) 153, 162 (2003) (להלן: עניין דאובן)) והוא בעל "רגישות מיוחדת" (בג"ץ 3132/92 מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741, 748 ד (1993)). לכן, התפיסה התכנונית המודרנית בישראל מחייבת איזון בין האינטרסים השונים. איזון זה הוא בעל רמת מורכבות וחשיבות רבה (ראו עניין פלק, בעמ' 173) ולכך יש השפעה פרשנית בעת בחינת הסמכויות של גופי התכנון והבניה. בהקשר זה יש לזכור כי לוועדה המחוזית כיום נקודת מבט רחבה ומקיפה יותר "כחלק מאחריותה הכוללת לקבוע את התשתית הנורמטיבית הבסיסית לתכנון המרחבי במחוז עליו היא מופקדת" (עניין פז, בפס' 45). הוועדה המחוזית היא מוסד התכנון אשר נועד על פי התפיסה התכנונית הקיימת ל"שקף את מגוון היבטיהם של צורכי התכנון ואת מגוון השיקולים הציבוריים והמקצועיים, תוך איזון ראוי בין השיקולים הכלל-ארציים והמחוזיים לבין השיקולים המקומיים" (עניין פלק, בפס' 4 לדעת המיעוט של השופטת ביניש). ועדות מחוזיות ניחנו "בראייה רחבה וכוללת" (עניין חוף השרון, בעמ' 202). ועדות מקומיות, לעומת זאת, מבטן הוא נקודתי ומקומי על פי אחריותן וסמכותן ואף נאמר לגביהן כי הן לוקות לעתים ב"ראייה נקודתית מדי של צורכי התכנון במקום, הנעדרת התייחסות רחבה יותר של השלכות התכנון המקומי על אזורים נרחבים יותר" (שם, בעמ' 223). בענייננו קבע המחוקק כי ועדה מקומית מוסמכת בתנאים מסויימים לאשר הקמה של תחנת תדלוק אף באזור שאינו מיועד לכך על פי התכנית שבתוקף. המשיבות מבקשות לקרוא לתוך סעיף 62א(א)(10) גם סמכות להוסיף ייעודים אחרים כגון שירותי הסעדה ורחיצת רכב שאף הם לא הותרו באותו אזור על פי התכנית שבתוקף. ואולם, כפי שכבר צוטט, "הוספת ייעוד למגרש יכולה לשנות מהותית את אופיה של הסביבה" (עניין אילות השקעות, בפס' 16) ושינויים מהותיים, על פי דיני התכנון המודרניים והאיזון המורכב הנדרש לכך, ראוי שיעשו מנקודת מבט רחבה וכוללת שאינה מצוייה כיום בידי

הוועדה המקומית. אכן, הוועדה המקומית נוכח סמכויותיה ונקודת מבטה אינה מהווה כיום את הגוף המתאים לבחון אם מדובר בשינוי מהותי של הסביבה אם לאו ולבצע את האיזון הנדרש בהקשר זה. יפים בעניין זה דברי השופטת פרוקצ'יה:

”האחריות ליצירת האיזון התכנוני מוטלת על גוף תכנון ממלכתי, בעל הראייה האזורית הרחבה. האחריות לאיזון אינה נתונה לגורם המקומי, הרואה, מטבע הדברים, את הצרכים והכדאיות הכלכלית המיידית לבעלי ענין ולציבור במקום” (עניין 19, בפס' 54).

ויפים לעניין זה גם דברי הנשיאה ביניש:

”בנסיבות המורכבות של הליכי התכנון בישראל ובהתחשב בצורך לקיים הליך תכנוני הרמוני, המבטא תפיסה תכנונית כוללת מעבר לתכנון נקודתי המתמקד בראייה צרה וקונקרטי, מתחייבת ראיית על כוללת בכל הנוגע להיקף הבנייה” (שם; והשוו לעמדת השופט אנגלרד בעניין אדם טבע ודין, בעמ' 206 אשר סבר באותו עניין כי את האיזון בעניין הקמת תחנת תדלוק יש אף לערוך ברמה הארצית).

אשר על כן, על פי התכלית האובייקטיבית את הסמכות להתיר הקמת תחנת תדלוק” אף באזור שאינו מיועד לכך יש לקרוא בצמצום ולא בהרחבה ואין לכלול במסגרת סמכות זו גם הוספת יעודים אחרים כגון שירותי הסעדה ורחיצת רכב. הוספת יעודים אלה עשויה לחייב כאמור איזון מורכב במבט-על והסתכלות מעבר ל”נקודה” – עניין השמור בדין לוועדה המחוזית (ראו עניין חוף השרון, בעמ' 202).

הנה כי כן, התכלית האובייקטיבית משתלבת בענייננו עם התכלית הסובייקטיבית ומתקבלת תכלית החקיקה המובילה למסקנה כי יש לדחות את הפרשנות המרחיבה שהציעו המשיבות ויש להעדיף את הפרשנות המצומצמת יותר. לנימוקים נוספים המחזקים מסקנה זו אעבור עתה.

הנדפדת הפרשנות המצומצמת

19. כאשר קיים רצון לשנות יעוד או להוסיף יעוד, מעבר לאלו הכלולים באזור על פי התכנית שבתוקף, דרך המלך היא לא אחת בשינוי התכנית על פי ההליך התכנוני המלא המבטיח בחינה מקיפה ומדוקדקת של כל ההיבטים הכרוכים בשינוי או בהוספה (ראו והשוו עניין אבוטבול, בעמ' 133). יש לזכור כי הציבור ”זכאי להסתמך על

התכנית ועל כך שהרשויות לא תאפשרנה בנייה בניגוד למה שהתכנית מתירה" (עניין אנדרמן, בעמ' 479). למעשה, בקשה להוספה או שינוי שלא "לפי כל הדקדוקים והמצוות, קשה להלום אותה עם הצורך לקיים סדר תקין בענין זה של תכנון ובניה, שהוא כה חיוני וקובע את איכות החיים והסביבה" (בג"ץ 235/76 בניי קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בלוד, פ"ד לא(1) 579, 584 (1976) (להלן: עניין קדמת לוד); כן ראו ע"ע"ם 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז דרום, פסקה 12 (לא פורסם, 12.2.2004) (בקשה לדיון נוסף נדחתה (דנ"ם 2103/04)). יפים לעניין זה גם דברי חברי השופט ריבלין שנאמרו לגבי האפשרות להימנע מההליכים החוקיים הרגילים לשינוייה של תכנית:

"הימנעות מנקיטת הליכים אלה עשויה להחטיא את התכלית המונחת ביסוד החוק, לגרוע מעילותם של הבלמים והאיזונים המלווים את יצירתן ואת עיצובן של הנורמות התכנוניות ולהביא לחקיקה תכנונית נסתרת וצרת אופקים" (עניין אבוטבול, בעמ' 133-134; כן ראו והשוו: דברי השופט שמגר ב- בג"ץ 157/77 לוי נ' שר הפנים, פ"ד לב(2) 100, 108 (1978); דברי השופטת ביניש ב- ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385, 403 ד-ז (2002) (להלן: עניין חוף הכרמל); ודבריי לגבי פגיעה בזכות ההתנגדות, בעקרון ההסתמכות ובכוונת חברי וועדת התכנון כאשר מדובר במצב סטטוטורי לא ברור ב- בג"ץ 10/00 עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה, מחוזות ת"א והמרכז, פ"ד נו(1) 739, 751-755 (2001)).

20. האפשרות שלא לנקוט בהליך התכנוני המלא יש בה אפוא חסרונות של ממש וכזו היא האפשרות הנתונה לוועדה המקומית לאשר הקמה של "תחנת תדלוק" באזור שאינו מיועד לכך. במילים אחרות, מכוח אפשרות זו יכולה וועדה מקומית להוסיף למעשה יעוד שלא בדרך המלך התכנונית. במובן זה מדובר בחריג לכללי התכנון הרגילים וככזה יש לפרשו, דהיינו בצמצום (ראו והשוו: ע"ע"ם 2408/05 הושעיה ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי נ' מדינת ישראל-משרד הבטחון, פסקה ה(37) (טרם פורסם, 4.2.2007)). אכן, "ההליך התכנוני והמשפט אינם רואים בעין יפה הרחבת החריגות מתכנית. אלה נחזות לא אחת כרע הכרחי, אולם הנטייה המובהקת היא להיזקק להן בצמצום" (עניין בחוס, בעמ' 763 ד).

21. ועוד בהקשר זה: "הייעוד הכולל של השטחים [...] הוא ענין למדיניות תכנון מרחבי כוללת, שיש להותירו בידי מוסד התכנון המחוזי, ולא להעבירו לרשויות התכנון המקומיות" (עניין 19, בפס' 50). מתן סמכות לוועדה מקומית – להבדיל מוועדה

מחוזית – להוסיף למעשה ייעוד, במקום שזה אינו כלול, מהווה אפוא חריג גם במובן זה שהרי ככלל הוספות שכאלה הם עניין לוועדה המחוזית. גם מכאן נובעת העדפת הפרשנות המצמצמת. אם היינו מקבלים את עמדת המשיבות עלולים היינו ליצור מצב בו ועדה מקומית תוכל להתיר דרך הפתח של "תחנת תדלוק", למשל באזור פתוח המיועד לחקלאות, אזור שלם של קניות, הסעדה, שירותי רחיצת רכב ועוד – אזור שבו תחנת התדלוק עצמה הופכת לטפל ואינה עוד העיקר ושכל היעודים הנוספים שהוזכרו כלל אינם מותרים בו. להשקפתי – לא זו "תחנת התדלוק" אליה התכוון המחוקק ואין לאפשר הרחבת החריג באופן שכזה.

22. העדפת הפרשנות המצמצמת נובעת גם מכך שהמהלך החקיקתי שביצע המחוקק במסגרת התיקון לחוק משק הדלק והוספת סעיף קטן (10) לא נועדו ליתן סמכות תכנונית נרחבת בידי הוועדות המקומיות אלא תכליתם הייתה כלכלית: עידוד התחרות במשק הדלק באמצעות הסרת חסמים והוספת תחנות לתדלוק בלא לפגוע באופן מהותי בתשתית התכנונית הקיימת (ראו עניין 19, בפס' 43). עמדת המשיבות לעומת זאת מבקשת ליתן בידי הוועדות המקומיות סמכות לבצע שינויים מפליגים בתכנית באמצעות הוספת יעודים על גבי יעודים בניגוד לתכלית זו ומעבר לנדרש להגשמתה (ראו והשוו עניין חוף הכרמל, בעמ' 403 ב-ד). בהקשר זה יוזכר כי תחרות אינה מילת קסם המאפשרת התרת כל רסן וכפי שכבר נקבע "כל עידוד של תחרות עסקית והרחבת [ענף הדלק] מבורך, אך מותנה הוא בקיום הוראות הדין" (עניין ראובן, בעמ' 171 ג-ד; כן ראו והשוו בג"ץ 1882/10 ארקיע קוי תעופה ישראלים בע"מ נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 15 (טרם פורסם, 27.6.2010)). למעשה, כבר האפשרות להקים תחנת תדלוק באזור שאינו מיועד לכך – גם אם מדובר רק ב"תחנת תדלוק" במובן הצר – טומנת בחובה שינוי ו"סטייה" מהתכנית הקיימת וברגיל ייתכן שהדבר היה מצריך הליך תכנוני מלא, בהשתתפות הוועדה המחוזית. למען התחרות במשק הדלק היה המחוקק מוכן לסטייה שכזו אך אין להרחיב את הסטייה שהותרה מעבר לנדרש ולמעשה כבר בדברי הכנסת כפי שצוטטו ניתן לראות שהכוונה אכן הייתה לסטייה מצומצמת בלבד.

23. בהעדפת הפרשנות המצמצמת נתתי גם משקל לכך שלעתים קיים חשש כי ועדות מקומיות עלולות להעדיף מטעמים שונים אינטרסים כלכליים צרים על פני האינטרס הציבורי (עניין אי התכלת, בפס' 99-100). לא לשווא קבעה הנשיאה ביניש כי "אופיה של הוועדה המקומית מבחינת תפקידיה והרכבה מחייבים זהירות רבה בהוצאת הסמכויות מהוועדה המחוזית" (עניין 19). העדפת אינטרסים צרים בוועדות מקומיות נובעת, בין היתר, מהרכבן ומקרבנותן ל"שטח", באופן המאפשר הפעלת לחצים מצד

גורמים שונים וכבר נקבע כי "השיקולים המקומיים אינם תואמים תמיד את טובת הכלל. ברמה המקומית הדעת נתונה לעתים למקסום התשואה מן הנכסים ולא לרווחת כלל התושבים והדורות הבאים" (עניין אדמ טבע ודין, בעמ' 206). יפים בעניין זה דברי השופט רובינשטיין:

"פעמים - כך נראה - הועדה המקומית, בהיותה על פי הרוב גוף המורכב מנבחרים פוליטיים, עשויה להיות נתונה ללחצים מסוגים שונים, שדבר אין להם עם צרכי התכנון והם נובעים ממחויבויות ציבוריות (פעמים פוליטיות, ופעמים אף של קרבה מסוג כזה או אחר) ולעתים מתפוסות שונות; מחויבויות כאלה (וכמובן איני בא להכליל) עלולות לעמוד בסתירה לאינטרסים רחבים בני קיימא כמו שמירה על 'ריאות ירוקות', ענייני איכות סביבה, עתודות קרקע וכיוצא באלה. כאן תפקידן של הועדות המחוזיות, הבנויות ממקבץ חברים אשר מייצגים מגוון של רשויות, תחומי מומחיות, השקפות וסוגי אינטרסים ציבוריים (סעיף 7 לחוק), ולהן מבט-על" (רע"פ 1993/05 עבדאלקאדר נ' מדינת ישראל, פסקה ט(2) (טרם פורסם, 2.2.2006); כן ראו והשוו: דברי השופט רובינשטיין בפרשת כביש 461, בפס' ג; ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 112, 140-142 (2000); עניין אחים עופר, בעמ' 381; עניין חוף השרון, בעמ' 223-224 לדעת המיעוט של השופטת פרוקצ'יה; עניין אי התכלת, בפס' 99-100; עניין פז, בפס' 28).

בעבר נאמרו הדברים בלשון חריפה יותר:

"במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד - והרוב המכריע של מרחבי התכנון המקומיים החשובים והמאוכלסים בצפיפות הם מסוג זה - משמשת מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית. חברי המועצה הם עסקנים מקומיים שלא תמיד שיקוליהם הם שיקולי תכנון נאותים. במצב הטוב ביותר, לא פעם נסחפים המה בלהט הרצון לקדם את הפיתוח המואץ של המקום ומוכנים לאשר כל הקלה וחריגה, בניגוד לדעת מומחי התכנון ואיכות החיים והסביבה; לעתים אינם מסוגלים לעמוד כנגד לחצים ציבוריים ופרטיים מצדדים שונים ומאשרים דברים בניגוד לחוק; ובמצב הגרוע ביותר - זהו מקור לפרוטקציות, לנוהגים פסולים ואף פתח לשחיתות" (עניין קדמת לוד, בעמ' 584 ב-ד).

אין בדברים חלילה כדי להטיל דופי בפעולתה של הועדה המקומית בעניינו וכמובן שאיני קובעת כי הוועדה המקומית שלפנינו לקתה באילו מאותם ליקויים. ואולם, פרשנות הדין והסמכויות צריכה להתאים לוועדות המקומיות כולן ולבעיות העלולות

להיווצר עקב הרכבן, תפקידיהן ומידת קרבתן ל"שטח". לעומת הוועדה המקומית הוועדה המחוזית מורכבת בעיקר מנציגי השלטון המרכזי ונקבע כי היא "ניינה – ולו בשל הרכבה – בראייה רחבה וכוללת" (עניין חוף השרון, בעמ' 202). הוועדה המחוזית גם רחוקה יותר מ"השטח" ומהלחצים שעלולים לנבוע מכך. "ראייתה את צורכי התכנון הינה רחבה וכוללת, ורמת הקירבה המצומצמת יחסית שלה לשטח נושא התכנית ולגורמים המעורבים בה אמורה להבטיח הליך קבלת החלטות נקי ומשוחרר מלחצים" (עניין אחים עופר, בעמ' 381 ו; כן ראו והשוו ע"ע 11061/04 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה-מחוז חיפה נ' עריית קריית אתא, פסקה ה(2) (טרם פורסם, 29.6.2005)). על כן, גם עניין זה מחזק את המסקנה כי אין לקבל את הפרשנות המרחיבה שהציעו המשיבות ויש להעדיף את הפרשנות המצומצמת יותר, פרשנות לפיה במסגרת אישור להקים "תחנת תדלוק" אף כשיעוד זה לא נכלל באזור לא תוכל הוועדה המקומית להוסיף יעודים אחרים כגון שירותי רחיצת רכב ושירותי מסעדה שגם הם אינם נכללים באזור. הוספת יעודים שכאלו תישמר בידי הוועדה המחוזית.

איך גיטא?

24. אין לחדד כי קיימים גם טעמים הדוחפים למסקנה הפוכה מזו אליה הגעתי. עמד על הדברים הנשיא ברק בעניין דור אנרגיה:

"בין השיקולים המובילים למתן פרשנות רחבה למונח 'תחנת תדלוק' מצויים השיקולים שעמד עליהם בית- המשפט לעניינים מינהליים בפסק-דינו. בלבם של שיקולים אלה ניצבת הטענה כי במציאות המודרנית מספקות תחנות התדלוק, בתגובה לצורכי השוק, שירותים נוספים זולת אספקת דלק ומוצרי. לעובדה זו חשיבות מבחינת פרשנותו הלשונית של סעיף 62א(א)(10) לחוק התכנון והבניה (משמעות המונח 'תחנת תדלוק'). לעובדה זו חשיבות מבחינת פרשנותו התכליתית, הבאה להבטיח שתחנות תדלוק המוקמות מכוח הסעיף תענינה על צורכי המציאות המודרנית. פרשנות זו משיגה את היתרון של מניעת ההפרדה לגבי הליכי התכנון של אותה תחנה בין הוועדה המקומית לבין הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה" (שם, בעמ' 513 ג-ה)

לדעתי אין בטעמים אלה, אותם שקלתי בכובד ראש, כדי להביא לשינוי מן המסקנה אליה הגעתי. העובדה שבאותו אזור ניתן לקבל לעתים שירותים נוספים מעבר לתדלוק הרכב אין בה די כדי להצדיק פרשנות מרחיבה כעמדת המשיבות. כפי שהובהר אותם שירותים אינם חלק בלתי נפרד מתחנת התדלוק ואין הם הכרחיים לקיומה. גם

ציבור הלקוחות אינו בהכרח זהה. גם מבחינת התכלית אותם שירותים נוספים אינם חלק מן הבעיה שאותה ביקש המחקר לפתור ואין הצדקה להכליל אותם בפתרון שנבחר על ידו. ודוק: ניסיון החיים מלמד כי לא בכל תחנת תדלוק יש גם מסעדה ושירותי רחיצה וקיימות גם תחנות תדלוק שאין בהן שירותים כאלה.

25. באשר לטענת פיצול ההליך התכנוני אכן, מתן סמכות לוועדה מקומית לאשר באזור שאינו מיועד לכך הקמה של תחנת תדלוק במובן הצר בלבד, ללא יעודים נוספים כגון שירותי רחיצת רכב ומסעדה, גורמת לכאורה לפיצול ההליך התכנוני בין שתי ועדות תכנון וזאת היכן שקיים רצון להוסיף יעודים אלה. אלא מאי? הפיצול אינו הכרחי אלא הוא נתון בידי המבקש-היזם. האחרון יכול להגיש את התוכנית הן בעניין תחנת התדלוק והן בעניין היעודים הנוספים לוועדה המחוזית, המוסמכת לטפל בהן, וכך להימנע מפיצול. אמת, הדבר יוסיף לעומס המוטל על הוועדה המחוזית אך זוהי כיום מסגרת סמכותה ואחריותה. הצענו למשיבה 1 בדיון שקיימנו לפנות לוועדה המחוזית אך היא סירבה לכך וטעמיה עמה. ודוק: יש לשים לב כי בעיית הפיצול אינה מתעוררת לגבי אותם יעודים הנכללים ממילא באזור על פי התכנית שבתוקף. במקרים כאלה אין צורך בתכנון וניתן לגשת לקבלת היתר בניה. כמבואר – לא זה המקרה בענייננו. למותר לציין כי בעיית הפיצול גם אינה מתעוררת בכל אותם מקרים בהם היזם אינו מעוניין להוסיף יעודים מעבר לתחנת התדלוק עצמה. מכל מקום, אף אם קיימת אפשרות לפיצול – אפשרות שנמצאת כמבואר בידיו של היזם – אין בכך לדעתי כדי לגבור על תכליתו של סעיף 62א(א)(10) ועל יתר הנימוקים עליהם עמדנו.

26. המשיבות הפנו לתמ"א 18 שהיא תכנית המתאר הארצית לתחנות תדלוק המגדירה סוגים לתחנת תדלוק לפי גודלן וסוגי השירותים הנוספים שניתן לקבל בהן. בכך אין כדי לסייע להן. תמ"א 18 אינה מגדירה מיהו מוסד התכנון המוסמך להתיר את הקמתן של אותן תחנות על סוגיהן השונים ואת אותם שירותים נוספים. עניין זה נקבע בחוק עצמו כך שלא ניתן למצוא תשובה לשאלה שלפנינו בהוראות תכנית המתאר. יתר על כן, לטעמי, תמ"א 18 מחזקת דווקא את עמדת המערערת שהרי "תחנת תדלוק" הוגדרה בתמ"א בעת הרלבנטית לענייננו (שינוי מס' 2) כ"מתקן המיועד להספקת דלק ומוצריו לכלי רכב תהיה דרגתו על פי תכנית זו אשר תהיה" וגם בתמ"א העדכנית (שינוי מס' 4) "תחנת תדלוק" מוגדרת כ"מתקן המספק דלק לכלי רכב". ואידך זיל גמור.

27. בין הצדדים מחלוקת גם בשאלת גודל המבנה שמוסמכת הוועדה המקומית להתיר במסגרת "תחנת תדלוק". לטענת המערערת היקף הבינוי הדרוש למבנים המהווים חלק אינטגרלי מתחנת התדלוק כגון מחסן ומשרד מגיע כדי 40 מ"ר בלבד. עמדה זו, כך הוסיפה המערערת, מבוססת על עמדת מינהל התכנון במשרד הפנים. השאלה מהו המבנה הנדרש לתחנת התדלוק עצמה ומדוע נקבע המספר של 40 מ"ר אך לא יותר מכך – לא התבררה לפנינו עד תום. יש לציין כי ההגבלה ל- 40 מ"ר אינה מהווה גם חלק מעמדת היועץ המשפטי כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר המנכ"ל שצוטט בראשית הדברים. כמו כן לא צורפה לערעור כל עמדה של מינהל התכנון הקובעת הגבלה כאמור. כך גם לא הובאו לפנינו ראיות לגבי דרישות הדין בדבר אותם חלקים המהווים חלק אינטגרלי מתחנת התדלוק וגודלם. על כן, אציע להתיר בצריך עיון את השאלה האם יש לקבוע הגבלה ל- 40 מ"ר דווקא. יחד עם זאת אוסיף כי נוכח המסקנה אליה הגעתי בדבר משמעות הביטוי "תחנת תדלוק" לעניין סמכותה של הוועדה המקומית, אך מובן הוא שהמבנה שמוסמכת הוועדה המקומית להתיר (בכפוף לקיומן של זכויות בנייה כאמור בעניין 19) הוא המבנה המינימאלי שנדרש לתחנת התדלוק עצמה לצרכיה ועל פי דרישות הדין כגון מחסן, משרד ושירותים סניטאריים (ראו, למשל, תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים בתחנות דלק), התש"ל-1969) – ואין לוועדה המקומית סמכות להתיר מבנה גדול מכך בגדר "תחנת תדלוק".

28. בישיבת תזכורת שערכתי לאחר שניתן פסק הדין בעניין 19 ונדחתה הבקשה לדיון נוסף בעניינו, ובניסיון לייתר את המחלוקת בתיק, הועלתה, בין היתר, השאלה, האם ניתן להכשיר את הבנייה והיעודים הנוספים שהתבקשו בעניינו בדרך של הקלה או שימוש חורג. המערערת טענה כי דרך זו אינה אפשרית. מאחר שהעניין לא נבחן בבית משפט קמא ולמעשה לא נתבקשה בו הכרעה אבקש להשאיר גם אותו בצריך עיון (ראו והשוו: עע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל עליון, פסקה 20 (טרם פורסם, 24.6.2009); עניין בחוט).

29. לבסוף, לא נעלם מעיני כי ברשות המבצעת וברשות המחוקקת מתקיים בתקופה האחרונה דיון, בין היתר בשאלת הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות (ראו הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ה"ח הממשלה 600). לא לשווא מכונה הצעה זו כ"רפורמה" ואף נקבע כי "מדובר בהצעת חוק מקיפה ביותר, המכוונת להביא שינוי מהותי בתפיסת התכנון בישראל ויש לה השפעה מכרעת על אופי הסביבה, איכות החיים, אורחות החיים ודמותה של החברה בישראל" (בג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, פסקה 1 (טרם פורסם, 12.3.2010)). ברפורמה המדוברת יש התייחסות לעניינים בהם דנו (ראו, למשל, סעיף 185(א)(11) להצעת החוק). על פי הצעת החוק



בהקשר של תחנות תדלוק תוגבל סמכותן של ועדות מקומיות להתיר בנייה לשימושים מסחריים שלא תעלה על 60 מ"ר. כמו כן כוללת הצעת החוק שינוי רשימת היעודים שבהם מוסמכת וועדה מקומית להתיר תחנות תדלוק. בנוסף, הצעת החוק יוצרת הבחנה בין הקמת תחנת תדלוק על קרקע המיועדת לחקלאות לבין הקמתה על יעודים אחרים. הצעת החוק מעניקה אפוא פתרונות לחלק מהבעיות בהן דנו. לפתרונות שכאלה (כמו הקביעה של 60 מ"ר) ניתן להגיע בדרך של חקיקה אך לא בקביעה שיפוטית. מכל מקום, כל עוד מדובר בהצעת חוק אין לה השפעה ישירה על ענייננו. לפי המצב החוקי הקיים, כפי שאציע לחברי לקבוע, במסגרת אישור להקים "תחנת תדלוק" באזור שאינו מיועד לכך אין בסמכותה של הוועדה המקומית לאשר יעודים נוספים שגם הם אינם נכללים באותו אזור ואין לעקוף בהקשר זה את הוועדה המחוזית.

טוף דבר

30. אשר על כן, נוכח לשון סעיף 62א(א)(10) ותכליתו ועל רקע שיקולים שונים להעדפת הפרשנות המצמצמת וביניהם העובדה שהקמת "תחנת התדלוק" באזור שאינו מיועד לכך מהווה מלכתחילה סטייה מן ההליך התכנוני המלא, וכן נוכח הרכבן השונה של הוועדות, סמכויותיהן ורמת קרבתן לשטח, אציע לחבריי לקבל את ערעור הוועדה המחוזית ולקבוע כי במסגרת "תחנת תדלוק" כאמור בסעיף 62א(א)(10) אין בסמכותה של הוועדה המקומית לאשר יעודים נוספים שאינם כלולים באזור מעבר לתחנת תדלוק במובן הצר. פסק דינו של בית המשפט המחוזי יבוטל והמשיבות יתקנו את מסמכי התכנית על פי האמור בפסק דיננו. כל אחת מן המשיבות תשלם למערערת שכר טרחת עורך דין בסך 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

השופט א' גרונניס:

אני מסכים לפסק דינה של חברתי השופטת מ' נאור.

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה א' ריבלין:

1. אף אני, כחברתי השופטת מ' נאור, סבור כי אין בסמכותה של הוועדה המקומית לאשר יעודים נוספים שאינם כלולים באזור מעבר לתחנה המוכרת מוצרי דלק בלבד. עם זאת, ראיתי להוסיף מספר הערות משלי.

נפסק לא אחת כי תיקון 43 בא לייעל ולקצר את הליכי התכנון ולמנוע קיפאון בשוק, תוך הקניית סמכויות לוועדה המקומית בנוגע לתכניות בעלות היקף מסוים (ראו למשל ע"מ 343/05 ועדת ערר - מחוז מרכז נ' אילות השקעות בנכסים (רחובות מערב) 1992 ב, פס' 8 לפסק דינו של השופט ד' חשין (טרם פורסם, 29.11.2006), והפניות שם). באופן ספציפי, תכליתו של סעיף 62א(א)(10), אשר הוסף במסגרת חוק משק הדלק (קידום התחרות) (תיקון), התשנ"ח-1998, היא לייעל את הליכי התכנון בכל הנוגע לבנייתן של תחנות דלק. כפי שאף ציינה חברתי השופטת נאור, ה"תקלה" אותה ביקש התיקון למנוע היא מחסור בתחנות דלק, תוך מתן מענה לצורך ההולך וגובר בתחנות תדלוק לנוכח הגידול המשמעותי שחל בשנים האחרונות במספר כלי הרכב בישראל. לטעמי, לשון סעיף 62א(א)(10) היא ברורה, והיא אינה מתייחסת אלא לתחנה העוסקת ב"תדלוק". אין לקרוא לתוך החוק ייעודים נוספים, מעבר לאלה המצוינים בו במפורש. קביעה אחרת תחטא ללשון החוק. זאת בעיקר בשים לב לכך שסעיף 62א קובע רשימה סגורה של חריגים לגדר סמכותה הרגילה של הוועדה המקומית, ועל-כן יש לפרשו בצמצום, וכך לנוכח הכלל לפיו דיני התכנון והבניה מה שלא הותר במפורש הוא אסור. כפי שמציינת חברתי השופטת נאור, דברי ההסבר להצעת החוק מחזקים אף הם פרשנות זו.

2. עם זאת, סבור אני כי בעידן המודרני תחנת דלק כוללת, וצריכה לכלול שירותים נוספים מעבר לאספקת דלק גרידא. תחנות הדלק המודרניות משמשות – נוסף על היותן מקור לאספקת דלק – גם אזורי שירות ומנוחה (rest area) לנהגים. חשיבותם של אזורי השירות והמנוחה עבור הנהגים היא רבה; עצירה להתרעננות במהלך הנסיעה תורמת תרומה משמעותית לבטיחות הנסיעה. זאת בעיקר בדרך בין-עירונית, בה מרחקי הנסיעה ארוכים, אפשרויות המנוחה מעטות ועצירה להתרעננות עשויה להשפיע באופן מכריע על ערנותו של הנהג. משכך, לכל הפחות כאשר מדובר בדרך בין-עירונית, לטעמי רצוי, על דרך העיקרון, כי תחנות דלק יכללו אזורי מנוחה והתרעננות ולא שירותי אספקת דלק גרידא. רק כך יותאמו דיני התכנון והבניה למציאות המודרנית ולצרכי הנהגים, תוך קידום המטרה של הגברת הבטיחות בדרכים. נראה כי הקושי העיקרי בהקשר זה הוא החשש מפני ניצול לרעה של הסמכות המסורה בידי הוועדה המקומית לצורך בנייתם של מבני מסחר גדולים לצד הדרך, תוך פגיעה ניכרת בסביבה. אכן, חשש זה אינו מבוטל, אך ספק אם המענה היחיד שניתן היה ליתן לחשש זה הוא בניית תחנות דלק מיושנות ובלתי מתאימות לצרכי העידן המודרני. לתפיסתי, הליכי התכנון והבניה צריכים לתת מענה רלוונטי ועדכני לצרכי החברה, ובמקרה זה – לצרכי הנהגים.

אכן, כפי שמציינת גם חברתי השופטת נאור, נאמר כבר כי הסמכות המסורה לוועדות המקומיות במסגרת תיקון מס' 43 היא סמכות "מישנית ומינורית", אשר "לא נועדה להביא לשינוי אופיה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתוכנית שאישרה הוועדה המחוזית" (ראו בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179, 216 (2003)). חברתי סבורה כי הוספת שירותים כגון הסעדה בתחנות הדלק עשויה לעלות כדי שינוי מהותי באופייה של הסביבה. לדידי התשובה שונה. אכן הקמת מרכזים מסחריים גדולים תעלה כדי שינוי מהותי באופי הסביבה, אך הקמת אזורי שירות בהיקף צנוע לא תהווה, לשיטתי, פגיעה שכזו. לא צפוי כי הקמת מסעדה אחת, או תחנת התרעננות אחת, ככלל, תשנה מהותית את אופייה של הסביבה. מנגד, הקמתן תעלה בקנה אחד עם הצורך בשמירה על ערנות הנהגים ועל הבטיחות בדרכים, ואין בהכרח סתירה בין מענה לצרכי ההתרעננות של הנהגים לבין שמירה מפני הרחבת יתר של סמכות הוועדה המקומית.

3. נוסף על כך, לדידי, קיימת סכנה כי התיקון בחוק משק הדלק עשוי להחטיא את מטרתו. בנוסחו הנוכחי, סעיף 62א(א)(10) מחייב את היזם המבקש להקים תחנת דלק חדשה לבחור בין שתי חלופות: הקמת תחנת דלק במתווה בלתי-עדכני, או פתיחה בשני הליכי תכנון מקבילים – האחד בוועדה המקומית לעניין התחנה עצמה, השני, בוועדה המחוזית לעניין השירותים הנלווים לתחנה – ולהמתין להשגת האישורים בשני הערוצים המקבילים האלה. חלופה שלישית היא פתיחת ההליך כולו בוועדה המחוזית, אולם אפשרות זו, שהייתה קיימת כמובן עוד לפני תיקון החוק, היא מסורבלת כשלעצמה. נוסף לעובדה שבמצב הקיים רווחיו של היזם נפגעים (ובהתאם התמריץ להקים את התחנה מלכתחילה), ספק אם במצב כזה מושגת המטרה בדבר זירוז ויעול הליכי התכנון ומתן מענה לצורך בתחנות דלק מודרניות. ספק אף אם תושג התכלית של עידוד התחרות במשק הדלק, שכן במקום בו מוגבלים היזמים להקמת תחנות המוכרות דלק בלבד – התמריץ להקמת התחנה נפגע.

אלא שבכל אלה לא די. לשונו של החוק ברורה ואין באפשרותנו לסטות ממנה – סעיף 62א(א)(10) אינו מסמיך את הוועדה המקומית לאשר הקמת תחנת דלק הכוללת אזור שירות ומנוחה, בחריגה מיעודי הקרקע הקיימים. לנוכח זאת, מצטרף אני לתוצאה אליה הגיעה חברתי השופטת נאור.

המשנה-לנשיאה

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה עם פסק דינה של חברתי השופטת מ' נאור, ולפרשנות המצמצמת שניתנה על ידה לאור לשונו הברורה של סעיף 62א(א)(10) של חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, שענינו בתדלוק בלבד ולא ביעודים נוספים.

אני מצטרפת להערותיו של חברי המשנה לנשיאה א' ריבלין ורואה איתו עין בעין בחשיבות להוסיף אזורי שרות להתרעננות והסעדה לנהגים כמו גם טפול ברכב, המותאמים לעידן המודרני, כל זאת מבלי שיהא בכך לשנות באופן מהותי את אופי הסביבה. הנושא הוא לפתחו של המחוקק.

ש ו פ ט ת

השופט ד' חשין:

אני מסכים לפסק דינה של חברתי השופטת נאור. כן מצטרף אני להערותיו של חברי, המשנה לנשיאה ריבלין.

ש ו פ ט

לפיכך, הוחלט לקבל את הערעור כאמור בפסק דינה של השופטת מ' נאור.

ניתן היום, י"ג תשרי, תשע"א (21.9.2010).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת