



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

עע"ם 8411/07

בפני : כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט י' דנציגר

המערערת : מעוז דניאל בע"מ

נגד

המשיבים : 1. אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה
2. ועדת הערר של הועדה המחוזית - מחוז מרכז
3. הועדה המקומית לתכנון ובנייה ראשון לציון
4. המשרד לאיכות הסביבה
5. משרד התיירות
6. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים בעת"מ 2206/06 ובעת"מ 2249/06 שניתן ביום 24.7.2007 על-ידי כב' השופט נ' ישעיה

תאריכי הישיבות : ח' בתשרי תשס"ט (7.10.2008)
י"ט באייר תשס"ט (13.5.2009)

בשם המערערת : עו"ד אמיר חן ; עו"ד מיטל בן בסט ; עו"ד גלי ארביב ; עו"ד מעיין שניר

בשם המשיבה 1 : עו"ד אלי בן ארי ; עו"ד נירית לוטן
בשם המשיבה 3 : עו"ד שלום זינגר
בשם המשיבים 4-6 : עו"ד תדמור עציון

פסק-דין

השופטת א' חיות:

ערעור על פסק-דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב-יפו (כב' השופט נ' ישעיה), בו נקבע כי היתר הבנייה שיינתן למערערת (להלן: מעוז דניאל)

להקמת פרויקט שתכננה בסמוך לחוף ימה של ראשון-לציון, יותנה בכך שדירות הנופש שייבנו על-פי היתר זה יעמדו לרשות הציבור הרחב במשך תקופה העולה, במצטבר, על מחצית מימות השנה. האם קביעה זו כדין יסודה? זוהי השאלה העומדת להכרעתנו.

העובדות הצריכות לעניין

1. מעוז דניאל, חברה קבלנית, ביקשה להקים מבנה בן שתיים-עשרה קומות הכולל 232 דירות נופש, מרתפים לחניה ומחסנים, על מקרקעין בראשון לציון הידועים כחלק ממגרש 161 בגוש 2710 חלקה 32 (להלן: המגרש). את הזכויות במגרש רכשה מעוז דניאל על-פי הסכם קומביניציה משנת 2003 שנכרת בינה ובין בעלת המקרקעין ומכוחו אף נרשמה לטובתה הערת אזהרה בלשכת רישום המקרקעין. המגרש נשוא ההליך נמצא במרחק של כ-200 מטרים (ולגרסת מעוז דניאל כ-250 מטרים) מקו המים. תוכנית המתאר המקומית החלה על המגרש היא תוכנית רצ/29/1/2 הכוללת שינוי לתוכנית המתאר המקומית רצ/29/1/2, רצ 1/1 ו-רצ/2000 ותוכנית מפורטת לחלוקה חדשה (להלן: התוכנית או תוכנית המתאר המקומית), שאושרה למתן תוקף בשנת 1990 והיא חלה על שטח של כ-468 דונם המשתרע מאזור חוף הים של ראשון-לציון לכיוון מזרח. על-פי התוכנית יועד האזור בו נמצא המגרש ל"אמצעי אכסון ורווחה", וסעיף 10 לתקנון התוכנית קובע כי באזור זה ניתן לבנות –

"בתי-מלון לסוגיהם, מלון דירות, בתי-הבראה, דירות נופש, בתי אבות, שרותי תיירות ונופש. שירותים נלווים, מסחר בקומת/קומות הקרקע הפונות לטיילת".
[ההדגשה אינה במקור]

בטבלת "ייעודים הגבלות והוראות בנייה" שבסעיף 22 לתוכנית נקבע כי באזור "אמצעי אכסון ורווחה", בו נכלל כאמור המגרש, ניתן לבנות "1,400 יחידות. איכסון במלונות, דירות נופש ובתי אבות. מסחר בקומה/קומות הקרקע הפונות לטיילת". כמו כן קובע סעיף 1.6 לתוכנית כי "על תוכנית זו תחולנה כל הוראות (תוכנית מתאר ארצית לחופים ת.מ.א. 13)", והכוונה היא ל"תוכנית מתאר ארצית, חלקית, לחופים, מס' ת/מ/א/13 – חוף הים התיכון", שאישרה הממשלה בשנת 1983 (להלן: תמ"א 13).

2. בהחלטתה מיום 24.11.2005 אישרה ועדת המשנה לתכנון ולבניה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה בראשון לציון (להלן: ועדת המשנה) את בקשת מעוז דניאל להיתר בניה, אך התנתה זאת בתנאי בקובעה:

"לאשר הבקשה בכפוף לכך ש-20% מהדירות יהיו בפול השכרה מלונאי עפ"י הפסיקה.

במידה והיזם מבקש הקלה בתוספת קומות – יש להעביר לאישור הוולחור"פ [הוועדה לשמירת הסביבה החופית]."

"פול השכרה מלונאי" משמעותו שדירות הנופש תעמודנה לרשות הציבור הרחב בדרך של השכרתן לפרקי זמן קצובים, באופן שתתקיים תחלופה של המשתמשים בהן ובמאמר מוסגר יצוין כי התנאי שנכלל בעניין זה בהחלטת ועדת המשנה בא בעקבות חוות דעת של עורך הדין שלום זינגר שהוגשה לוועדה המקומית לתכנון ובניה על-פי בקשתה, ובה נאמר כי הוועדה אינה יכולה לוותר על מגבלת "פול השכרה מלונאי" בשלב הוצאת ההיתר.

ערעור שהגיש מר דב צור, חבר הוועדה המקומית לתכנון ובניה בראשון לציון (להלן: הוועדה המקומית), על החלטתה של ועדת המשנה בטענה כי יש לדחות את הבקשה לחלוטין הואיל ומדובר בשינוי ייעוד, נדחה על-ידי הוועדה המקומית שהחליטה ביום 8.1.2006 במליאתה לאמץ את החלטת ועדת המשנה.

3. על החלטת הוועדה המקומית הוגשו שלושה עררים לוועדת הערר המחוזית במחוז מרכז (להלן: ועדת הערר). ערר אחד הגישו חברי הוועדה המקומית מר דב צור ויוסף ריבלין; ערר שני הוגש על-ידי המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות והוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז, הם המשיבים 4-6 שבפנינו (להלן: רשויות השלטון המרכזי). בשני עררים אלה נטען כי יש להחיל את התנאי בדבר "פול השכרה מלונאי" על כל הדירות ולא רק על 20% מהן. מנגד עתרה מעוז דניאל בערר השלישי שהוגש על-ידה כי יש להורות על ביטולו המוחלט של תנאי זה. ועדת הערר דנה במאוחד בשלושת העררים ובהחלטתה מיום 7.8.2006 דחתה, ברוב דעות, את העררים שהגישו צור וריבלין ורשויות השלטון המרכזי ומנגד קיבלה את עררה של מעוז דניאל וביטלה לחלוטין את התנאי בדבר "פול השכרה מלונאי". עו"ד א' מאמו, יו"ר ועדת הערר (בהסכמת נציג הציבור מר נ' קרופסקי), סבר כי הביטוי "דירות נופש" כפשוטו מתאר דירות המשמשות לנופש להבדיל ממגורי קבע, אך אין בו כשלעצמו כדי ללמד על שימוש ציבורי ואף לא קיימים תימוכין חיצוניים לדרישה לפיה הדירות יוקצו לשימוש הציבורי. על כן, כך קבעה ועדת הערר, הטלת חובת השכרה ב"פול מלונאי" של הדירות שייבנו יש בה משום "חוכמה שלאחר מעשה" או משאלת לב שאין לה אחיזה ממשית בכוונותיו של המתכנן, והיא פוגעת בקניינו של היזם. על כן סברה ועדת הערר כי מדובר ב"תכתוב שאין לו אחיזה בתוכנית שבפנינו או תוכניות גבוהות ממנה". כמו כן סברה ועדת הערר כי אין זה ברור כלל אם יש בסמכותו של מוסד התכנון לחייב את היזם ב"פול השכרה מלונאי" כחלק מהליך הרישוי ותנאי ההיתר, גם אם יפורש המונח

"דירות נופש" כשיטת רשויות השלטון המרכזי. עוד קבעה ועדת הערר כי השימוש ב"פול השכרה מלונאי" לא הוגדר בתוכנית ולא נקבעו כלים המאפשרים פיקוח על תנאי כזה.

ועדת הערר הורתה אפוא לבטל את מגבלת "פול ההשכרה המלונאי", אך הוסיפה וקבעה כי יש לכלול בהיתר הבניה הוראה שתמנע את איחודן הפיסי של היחידות שייבנו, על מנת שלא ניתן יהיה להכשירן למגורי קבע. נציג הציבור מר ע' גלילי סבר, בדעת מיעוט, כי הרוב המכריע של הפונקציות הנכללות בסעיף 10 לתקנון התוכנית נועד לשימוש הציבור ועל כן יש לקבל את עמדת רשויות השלטון המרכזי בערר שהגישו.

נגד החלטה זו של ועדת הערר הגישו צור וכן אדם טבע ודין, המשיבה 1 בפנינו, עתירות לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב-יפו (עת"ם 2206/06 ו-עת"ם 2249/06 בהתאמה). בעתירות, שנדונו במאוחד, טענו העותרים כי לא היה מקום לבטל את ההגבלה לעניין "פול ההשכרה המלונאי", נהפוך הוא, מן הראוי היה להחילה על כל הדירות שייבנו באותו פרויקט. רשויות השלטון המרכזי תמכו בעמדה זו, ואילו מעוז דניאל והוועדה המקומית התנגדו לעתירות וסמכו ידיהן על החלטתה של ועדת הערר.

פסק דינו של בית משפט קמא

4. בפסק דינו מיום 24.7.2007 קיבל בית משפט קמא (כב' השופט נ' ישעיה) את העתירות, בציינו כי אין חולק שעל-פי הוראות התוכנית ניתן להקים במגרש דירות נופש ואין להקים בו דירות למגורים. בית המשפט קבע כי עמדתה של ועדת הערר, אשר סברה כי אין לקבוע בהיתר הבנייה מגבלה לפיה חלק מן הדירות יהיו ב"פול השכרה מלונאי", אינה מקובלת עליו ואינה משקפת את הפרשנות שניתנה למונח "דירות נופש" בפסק דינו של בית משפט זה ב-ע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (לא פורסם, 7.12.2006) (להלן: עניין אי התכלת), אשר ניתן מספר חודשים לאחר החלטתה של ועדת הערר, וכן לפרשנות שניתנה למונח "מלון דירות" ב-ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין, פ"ד נו(3) 385 (2002) (להלן: עניין חוף הכרמל)). בית המשפט קבע עוד כי מלשונו של סעיף 10 לתקנון התוכנית עולה שכוונתו של המתכנן היא שאזור אמצעי האכסון והרווחה יהיה בעל אופי מלונאי וישמש לצרכי בילוי ונופש של הציבור הרחב, בציינו כי גם הייעוד לבתי אבות המופיע באזור זה הוא בעל צביון ציבורי מובהק וכי

יחידות הדיור בבתי אבות מתאפיינות אף הן בתחלופה. בית המשפט הוסיף וקבע כי מסקנה זו עולה בקנה אחד עם הוראותיה ותכליתה של תמ"א 13, ואף שלא התעלם מן העובדה ששטח המגרש דנן מוגדר בתמ"א 13 כ"שטח ישוב" (להבדיל מן השטח בו דן בית המשפט בעניין אי התכלת שהוגדר בתמ"א 13 כשטח המיועד ל"תיירות ונופש"), ציין בית המשפט כי בתוכנית המתאר המקומית נכלל המגרש באזור המיועד לאמצעי אכסון ורווחה, וככזה וכן בהתחשב באמור בסעיף 10 לתוכנית ובטבלת הייעודים המתייחסת לאותו אזור, על המבנים שניתן להקים בו כדירות נופש להיות בעלי אופי תיירותי לשימוש ציבורי. בית משפט קמא הוסיף וציין כי העובדה שהמגרש מרוחק כ- 200 מטרים בלבד מקו המים תומכת אף היא במסקנה זו והוא התייחס בהקשר זה לחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 (להלן: חוק שמירת הסביבה החופית) המגדיר "סביבה חופית" כתחום של 300 מטר שיימדד, בין היתר, מקו החוף של הים התיכון, לגביה נקבעו באותו חוק מגבלות שימוש שונות. כמו כן התייחס בית משפט קמא לתוכנית המתאר המחוזית למחוז מרכז ת/מ/מ 3 שינוי מס' 21 (להלן: תוכנית המתאר המחוזית או תמ"מ 21/3) לפיה מיועד האזור בו נמצא המגרש לנופש, פנאי ותיירות.

בית משפט קמא ער היה לכך שחוק שמירת הסביבה החופית וכמוהו גם תוכנית המתאר המחוזית אין להם תוקף מחייב בענייננו, נוכח הוראות המעבר הקבועות בחיקוקים אלה. יחד עם זאת סבר בית משפט קמא כי הערכים והנורמות שעוצבו בחוק שמירת הסביבה החופית ובתמ"מ 21/3 משמשים מקור פרשני בענייננו המאפשר ליתן משקל לכוונה הברורה העולה מהם לייחד את החופים ואת הסביבה החופית לשימוש של כלל הציבור למטרות של בילוי, נופש ורווחה, בהדגישו את הצורך "לשמור מכל משמר על חופי הים של ארצנו ועל השטחים הסמוכים להם, אשר על אף שטחם המוגבל, השימוש הציבורי בהם הולך ומצטמצם כתוצאה מהקמת מבנים ומתקנים שנועדו לשימושים פרטיים שונים". חיזוק למהלך פרשני זה מצא כאמור בית משפט קמא בפסק דינו של בית משפט זה בעניין אי התכלת שם פורש המונח "דירות נופש" שנכלל בתוכנית המתאר הרלוונטית כדירות המשמשות את כלל הציבור למגורי נופש ותיירות לפרקי זמן קצרים. בית המשפט הוסיף וקבע כי חיובה של מעוז דניאל לכלול 20% מהדירות שייבנו ב"פול השכרה מלונאי" (כהחלטת הוועדה המקומית שבוטלה על-ידי ועדת הערר), אף הוא אין די בו כדי להגשים את כוונת מתכנן התוכנית לפיה כל היחידות באזור אמצעי האכסון והרווחה תשמשנה כבתי מלון, בתי הבראה או דירות נופש. בית המשפט הדגיש כי העובדה שמדובר בדירות קטנות מבחינת שטחן וכן העובדה שאין באזור עצמו תשתיות הנדרשות למגורי קבע כגון גני ילדים, בתי ספר, שירותי בריאות וכיוצא באלה, כפי שציינה ועדת הערר, אין בהן כדי למנוע מרוכשי הדירות לעשות בדירות שימוש בלעדי לצרכיהם בלא שלציבור הרחב תהא זכות גישה

או שימוש בהן. כמו כן דחה בית המשפט את טענת מעוז דניאל בדבר פגיעה בזכויותיה הקנייניות, בקובעו כי הן כפופות להגבלות החלות עליהן בתוכנית המתאר הרלוונטית, כפירושה הנכון.

אשר על כן ביטל בית המשפט את החלטתה של ועדת הערר וקבע כי הגבלת "פול ההשכרה המלונאי" שהטילה הוועדה המקומית כתנאי למתן היתר הבנייה תחול על כל דירות הנופש שייבנו, וכי היתר הבנייה שהוצא על-ידי יתוקן בהתאם. עוד קבע בית המשפט כי הוועדה המקומית תקבע את פרק הזמן בו יועמדו דירות הנופש לרשות הציבור בתנאי שתקופה זו תעלה על מחצית השנה, במצטבר, מדי שנה. לבסוף קבע בית המשפט כי מתן ההיתר יותנה ברישום הערה במרשם המקרקעין אשר תשקף את ההגבלות הפיסיות ואת ההגבלות בשימוש שתוטלנה על הדירות שייבנו.

5. להשלמת התמונה יצוין כי במהלך הדיון בבית משפט קמא הגיעו הצדדים להסכמה לפיה תימחק הבקשה למתן צו ביניים שהגישה אדם טבע ודין, אך מעוז דניאל לא תעלה טענת הסתמכות בגין אי מתן הצו. כמו כן, הוסכם כי מעוז דניאל תכלול בחוזה ההתקשרות עם רוכשי דירות הנופש הערה בדבר קיומו של הליך משפטי ובדבר כפיפות החוזה לתוצאת ההליך, וכי עם השלמת בניית המרתפים תינתן לבא-כוחה של אדם טבע ודין הודעה בכתב לפחות עשרה ימים לפני שתחל בנייתו של שלב נוסף במבנה, על-מנת לאפשר לה לחדש את הבקשה לצו ביניים.

החלטות הוועדה לשמירת הסביבה החופית

6. במקביל להליכים שתוארו לעיל, הגישה מעוז דניאל לוועדה המקומית בקשה למתן הקלה בתוכנית לבניית שלוש קומות נוספות על תשע הקומות שאושרו לה, בין היתר, לשם פתיחת מרווח בלתי בנוי בין שני חלקי המבנה שייבנה. הוועדה המקומית סברה כי הסמכות לדון בבקשה מסורה לוועדה לשמירת הסביבה החופית שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: ולחו"ף), והפנתה את מעוז דניאל אליה בכל הנוגע לתוספת הקומות (ראו לעניין זה הסיפא להחלטת ועדת המשנה). בהחלטתה מיום 8.8.2007 שנתקבלה בסמוך לאחר מתן פסק דינו של בית משפט קמא, התנתה הולחו"ף את מתן ההקלה, בין היתר, בכך שדירות הנופש תשמשנה את הציבור הרחב לפחות תשעה חודשים בשנה ובאופן העולה בקנה אחד עם מדיניות משרד התיירות בנושא זה, כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל משרד התיירות בנושא "אכסון מלונאי מיוחד". על החלטה זו של הולחו"ף הגישה מעוז דניאל ערר לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: ועדת המשנה לעררים), אשר ברוב דעות

החזירה את הנושא לדיון בולחו"ף על מנת שזו תבחן את הסוגיה אך ורק במתחם שיקול הדעת המוקנה לה ביחס לשאלת ההקלה מגובה הבניין (החלטה מיום 2.4.2008). עם זאת ציינה ועדת המשנה לעררים כי לגופם של דברים התנאי לפיו יועמדו הדירות לטובת הציבור לפרק זמן של תשעה חודשים בשנה הינו תנאי סביר, והדגישה כי "ה'סביבה החופית' אמורה לשרת את הציבור בכללותו, ויש טעם של ממש בקביעת שימוש ציבורי לפרק זמן של תשעה חודשים שיביא להטמעת אינטרס זה". בהזכירה את ההלכה שנפסקה בעניין אי התכלת הוסיפה ועדת המשנה לעררים וציינה בדעת הרוב כי "יהא אשר יהא הגוף התכנוני אשר יידרש בסופו של יום לשאלה מהו פרק הזמן אשר המבנה ישרת את הציבור, חזקה עליו, כי ישקול את הנושא ויביא בחשבון את האמור ואת עמדת הערכאות השונות בסוגיה". חברת ועדת המשנה לעררים גב' איריס האן סברה, בדעת מיעוט, כי החלטת הולחו"ף בדין יסודה וכי אין להחזיר אליה את הדיון, שכן קביעת התנאי בדבר השימוש הציבורי בדירות, כמו יתר התנאים שנקבעו בהחלטה, נועדה "להבטיח את האינטרס הציבורי בסביבה החופית ולהביא לתכנון מיטבי בתחומה של רצועה צרה וחשובה זו" ועל כן לגישה לא נפל פגם בכך שהולחו"ף קבעה תנאי זה בהחלטתה.

לאחר שהוחזר אליה הדיון קבעה הולחו"ף ביום 30.4.2008 כי יזמי התוכנית טרם הבהירו מהי עמדתם הסופית ביחס לשימוש שייעשה במבנה ולכן אין בידיה די נתונים להכרעה בסוגיית ההקלה מהגובה. הולחו"ף הוסיפה כי היא "עומדת על מדיניותה העקרונית, לפיה על השימושים הקרובים ביותר לחוף, להיות לתועלת הציבור כולו. לעניין זה, שימוש מלונאי הוא שימוש היוצר במידה רבה תועלת לציבור כולו, ובתנאי שהוא מתקיים לפרק הזמן המירבי האפשרי...". מעוז דניאל פנתה לולחו"ף וביקשה שלא תשהה את החלטתה, אך היועץ המשפטי של הוועדה השיב לה כי שאלת השימוש שייעשה בנכס חיונית להכרעה בבקשת ההקלה. על החלטת הולחו"ף הוגש ערר נוסף שהחלטה בו ככל שניתנה אינה מצויה בחומר שבפנינו.

טענות הצדדים בערעור

7. טענתה המרכזית של מעוז דניאל בערעור שבפנינו היא כי אין לפרש את המונח "דירות נופש" שבתוכנית כפי שפירש אותו בית משפט זה בעניין אי התכלת, שכן במקרה דנן התוכנית, או נורמות תכנוניות אחרות, אינן מטילות מגבלות על השימוש בדירות ואינן קובעות שניתן לעשות בהן שימוש מלונאי בלבד. כמו כן טוענת מעוז דניאל כי המגרש דנן מצוי באזור המיועד בתמ"א 13 ל"שטח יישוב" וככזה אין עליו מגבלות שימוש או בינוי, בעוד שבעניין אי התכלת הושתת פסק-הדין כולו על כך

שהפרויקט ממוקם במרחק של פחות מ-100 מטרים מקו המים ובמתחם המוגדר בתמ"א 13 כ"אזור תיירות ונופש" בו אסורה ככלל הקמת מבנים. מעוז דניאל מוסיפה וטוענת כי המגרש בענייננו מרוחק כ-250 מטרים מקו המים והוא ממוקם לאחר הטיילת באופן שהפרויקט לא יהיה בו כדי להפריע לשימוש החופשי באזור חוף הים. עוד מציינת מעוז דניאל כי בטרם תוכנן להקמת פרויקט של דירות נופש היה המגרש במשך שנים רבות אזור חניה מתוחם ולא נעשה דבר לפיתוחו. לטענת מעוז דניאל ההלכה שנפסקה בעניין חוף הכרמל אף היא אינה חלה בענייננו, והיא מדגישה כי בעניין חוף הכרמל עמד היתר הבנייה (שהוצא בתחום חוף הים) בסתירה חזיתית להוראות תמ"א 13 ומכל מקום, הוא כלל לא עסק במונח "דירות נופש" אלא במונח "מלון דירות". לגישת מעוז דניאל מן הראוי היה לפרש את המונח "דירות נופש" המופיע בתוכנית המתאר המקומית בהתאם ללשון התוכנית ותכליתה ובהתאם להוראות אחרות הכלולות בה, ולטענתה מתקנון התוכנית עולה שמתכנניה ביקשו לייעד את שטח הפרויקט לשימושים שונים שאינם מתחום התיירות והמלונאות דווקא. לכן, למשל, מותרת הקמת בית אבות באזור האכסון והרווחה. כמו כן קיימת בתוכנית אבחנה בין "אכסון במלונות" לבין "דירות נופש" ו"בית אבות", המונח "דירות נופש" מופיע בתוכנית גם באזור המוגדר "מסחרי אזרחי" במנותק מתכליות של מלונאות, ועל מגרשים אלה אכן נבנות דירות למגורים. ולבסוף, אין בתוכנית הוראות בדבר הצורך בפניה למשרד התיירות לשם התאמת היתרי הבנייה לדרישותיו, כפי שהיה בעניין אי התכלת.

עוד טוענת מעוז דניאל כי שגה בית משפט קמא בקובעו שהעקרונות והתכליות של חוק שמירת הסביבה החופית ושל תמ"מ 21/3 ישימים בענייננו אף שאין להם תחולה לעניין תוכנית המתאר המקומית שאושרה טרם כניסתם לתוקף. לטענתה, פסק-דינו של בית משפט קמא פוגע קשות ובמידה העולה על הנדרש בזכות הקניין שלה, שכן כשבע-עשרה שנים לאחר שניתן תוקף לתוכנית מוטלות עליה מגבלות שלא נקבעו בה באופן מפורש או משתמע. בערעורה מציינת מעוז דניאל כי החלטתה של ועדת הערר הינה יסודית ומנומקת כדבעי ולא היה מקום להתערב בה, ולגישתה לא רק שדירות הנופש לא יפריעו לשימוש החופשי של הציבור בחוף הים, אלא שקבלת עמדתה תשרת את האינטרס הציבורי בפיתוח אזור הסביבה החופית בראשון-לציון. בהקשר זה טוענת מעוז דניאל כי ככל שיידחה הערעור יוקם על-ידה, מטעמים כלכליים, בית אבות ולא פרויקט של דירות נופש לשימוש הציבור ומשכך, לא תושג ממילא התכלית שאליה התייחס בית המשפט בציינו כי האזור אמור לשמש לתיירות ולשרת אוכלוסייה מתחלפת ומגוונת. עוד טוענת מעוז דניאל כי יש להגן על אינטרס ההסתמכות שלה ושל בעלת המקרקעין שכן הושקעו ועדיין מושקעים בפרויקט סכומי כסף גדולים העולים כדי מיליוני דולרים, בהסתמך על המצב המשפטי הקיים ובתיאום

מלא עם עיריית ראשון-לציון, ולטענתה הותרת פסק דינו של בית משפט קמא על כנו ירתיע יזמים מלהשקיע כספים בפרויקטים דוגמת הפרויקט דנן. מעוז דניאל סבורה כי פסק דינו של בית משפט קמא מחיל על שטח הפרויקט סטנדרטים מחמירים שאינם נדרשים על-פי הנורמות התכנוניות הרלוונטיות תוך פגיעה קשה בזכות הקניין שלה, והוא משנה באופן תקדימי את המצב המשפטי הקיים על גבה ועל חשבונה ללא צידוק וללא כל תימוכין בדין.

8. מר דב צור, אשר היה צד להליכים בבית משפט קמא ואף צוין תחילה כמשיב בערעור שבפנינו, נמחק מן הערעור ביום 16.7.2009 נוכח היבחרו לראשות עיריית ראשון-לציון ולראשות הוועדה המקומית שלה. המשיבה 1, אדם טבע ודין, סומכת ידיה על פסק דינו של בית משפט קמא וטוענת כי אין אומנם זהות מוחלטת בין הנסיבות בענייננו ובין הנסיבות בעניין אי התכלת ובעניין חוף הכרמל, אך העיקרון שעמד בבסיס פסקי-הדין הללו, קרי - הצורך להבטיח כי רצועת היבשה הסמוכה לקו המים תישמר ככל הניתן לתועלת הציבור כולו - רלוונטי ביותר גם כאן. לטענת אדם טבע ודין, סעיף המטרות בתמ"א 13 המבקש להבטיח כי השימוש שייעשה באזור חוף הים יהיה שימוש ציבורי, חל בכל מקרה ואף שהמגרש נמצא באזור המוגדר בתמ"א 13 כ"שטח יישוב", הגדרה זו כוללת מטבעה את מכלול השימושים המאפיינים שטחים מיושבים בערים, ובכלל זה גם שימוש לצרכים ציבוריים באם נקבע כך בתוכנית המתאר המקומית או בתוכנית מפורטת. כמו כן טוענת אדם טבע ודין כי השימושים המותרים על-פי התוכנית בשטח המגרש הם שימושים ציבוריים במהותם, המחייבים תחלופה בין הנהנים מהמבנים שיוקמו, וכי בניגוד לטענת מעוז דניאל סעיף 10 לתוכנית אינו מבחין בין שימוש מלונאי-ציבורי ובין שימוש לא מלונאי-פרטי, אלא בין סוגים שונים של שימושים שכולם בעלי צביון ציבורי ברור. עוד טוענת אדם טבע ודין כי דינו של המונח "דירות נופש" המופיע בתוכנית לגבי אזור בעל ייעוד "מסחרי אזרחי" הנמצא הרחק מחוף הים, אינו כדין מונח זה באזור המיועד ל"אמצעי אכסון ורווחה" ונמצא בקו הבניה הראשון הסמוך לחוף. אדם טבע ודין מוסיפה וטוענת כי צדק בית משפט קמא בקובעו שהעקרונות והתכליות הקבועים בחוק שמירת הסביבה החופית ובתמ"מ 21/3 ישימים לענייננו כמקורות פרשניים מנחים, ולבסוף היא טוענת כי פסק-הדין אינו פוגע בזכות הקניין של מעוז דניאל שמעולם לא הייתה לה סיבה של ממש להניח כי באזור המיועד לשימושים ציבוריים ומתחלפים יותר לה לבנות דירות לשימוש פרטי-בלעדי בקו הבנייה הראשון הסמוך לחוף.

9. בסיכומים שהגישה בערעור תמכה הוועדה המקומית תחילה בעמדתה של מעוז דניאל, אך כפי שיפורט להלן שינתה את עמדתה בשלב מאוחר יותר. בסיכומיה טרם

שינוי העמדה טענה הוועדה המקומית כי הכללים הבסיסיים של פרשנות חקיקה אכן חלים גם על פרשנותן של תוכניות מתאר, אך החלתם צריכה להיעשות בצורה שקולה וזהירה תוך מתן משקל לייחודן של תוכניות אלה. כך, יש לטענתה ליתן משקל רב יותר לכוונתו הסובייקטיבית של עורך התוכנית ושל מוסד התכנון שאישר אותה; יש לפרש תוכניות באופן שפגיעתן בזכות הקניין תהיה מינימאלית תוך מתן משקל ראוי לעיקרון ההסתמכות; ויש להימנע מעמדה לפיה חלופה העיתים מוביל לפירוש שונה, שכן לצורך החלת נורמה תכנונית חדשה המגבילה את אפשרויות השימוש במקרקעין נדרשת הכנת תוכנית חדשה שתאפשר לפצות את בעל המקרקעין בגין הפגיעה בערכם. אשר לתוכנית נשוא הערעור טענה הוועדה המקומית כי עד אמצע שנות התשעים המונח "דירות נופש" לא היה בעל משמעות תיירותית של ממש; כי המונח "דירות נופש" בתוכנית אינו מוביל כלל ועיקר למסקנה אליה הגיע בית משפט קמא; וכי לתמ"א 13 לא הייתה כל כוונה לשנות את אופי הבינוי והשימושים באזורים המוגדרים בה כ"שטח יישוב". לטענתה, כמחצית, אם לא למעלה מכך, משטח תמ"א 13 מוגדר כ"שטח יישוב", והוא חל בתחומן של תוכניות רבות באזורים בעלי שימושים אורבאניים מובהקים בליבן של ערי החוף בישראל. על כן פסק דינו של בית משפט קמא עלול להוביל לשינוי בפועל של אינספור תוכניות ישנות. הוועדה המקומית הוסיפה וציינה בסיכומיה כי הביטוי "דירות נופש" עשוי לשאת משמעויות שונות בהתאם לתוכנית הרלוונטית והיא סמכה ידיה באותו שלב על פרשנותה של ועדת הערר בהקשר זה ועל טעמיה, והלינה על כך שבניגוד לוועדת הערר בית משפט קמא לא בחן לעומק את הוראות התוכנית ואת מטרתיה. עוד טענה הוועדה המקומית כי אין להחיל בענייננו את חוק שמירת הסביבה החופית כמו גם את תמ"מ 21/3, ומכל מקום, כך ציינה, תמ"מ 21/3 מתירה גם שימושי נופש שאינם מלונאיים באזור התוכנית. לבסוף טענה הוועדה המקומית כי קיים חשש רציני שמבנה לדירות נופש כפי שהגדירו בית משפט קמא כלל לא יקום, ותחתיו יקום בית אבות או שלא יבנה דבר, ובכך תיפגע אפשרות פיתוחו של האזור כולו לתיירות.

10. עמדת רשויות השלטון המרכזי בערעור הינה כי הפרשנות הראויה של המונח "דירות נופש" בתוכנית מחייבת להבטיח שימוש של כלל הציבור בדירות, ועל כן דין הערעור להידחות. נקודת המוצא לטענתן היא העובדה שהמקרקעין הרלוונטיים מיועדים מעצם טיבם, לאור סמיכותם לקו החוף, לשמש לתועלת הכלל ולרווחתו והן מדגישות כי מדובר במשאב מוגבל שיש לשמור על יכולתו של הציבור כולו ליהנות ממנו. כמו כן טוענות רשויות השלטון המרכזי כי המושג "דירות נופש" במישור הלשוני נועד להבהיר שמדובר בדירות העומדות לשירות הציבור ולרווחתו, וכי כך נקבע גם בעניין אי התכלת, במנותק מן השאלה מה דין המקרקעין לפי תמ"א 13. רשויות השלטון המרכזי מדגישות בהקשר זה כי המגרש נמצא באזור שהשימושים

המותרים בו כל כולם מיועדים לצרכי הציבור הרחב, ומסקנה זו מתחזקת מעיון בתשריט המצורף לתוכנית ממנו עולה כי מגרשים 160-162 מיועדים ל"מלונאות ואכסון". עוד טוענות רשויות השלטון המרכזי כי יש להבחין בין "האזור המסחרי אזרחי" בתוכנית ובין האזור בו נמצא המגרש, והן מציינות כי לגבי "האזור המסחרי אזרחי", בו נבנות דירות למגורים, פורסמה תוכנית שינתה את ייעודו בין היתר ל"אזור מגורים מיוחד". כמו כן טוענות רשויות השלטון המרכזי כי בגודלן הנטען של הדירות שייבנו אין כדי להבטיח את התכלית שביסוד התוכנית ואת השימוש הציבורי, והן מפנות בהקשר זה לדבריו של בית המשפט בעניין חוף הכרמל. רשויות השלטון המרכזי מוסיפות וטוענות כי בית משפט קמא לא קבע שתמ"מ 21/3 וחוק שמירת הסביבה החופית חלים במישרין על התוכנית אף כי לשיטתן ניתן לטעון שחוק שמירת הסביבה החופית כשהוא נקרא יחד עם תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאו ואגרות), תש"ל-1970 חל באופן אקטיבי על תוכנית המתאר המקומית. זאת ועוד, לטענת רשויות השלטון המרכזי יש לפרש את התוכניות החלות על "שטח יישוב" שבתחומי תמ"א 13 בהתאם למטרותיה - לאפשר שימושים בקרבת החוף שהם לטובת כלל הציבור ולמנוע שימושים שאינם דורשים קרבת חוף. כמו כן טוענות רשויות השלטון המרכזי כי צדק בית משפט קמא בקובעו שחוק שמירת הסביבה החופית ותמ"מ 21/3, החותרים לאותן מטרות, מהווים מקורות פרשניים חשובים בענייננו. לבסוף טוענות רשויות השלטון המרכזי כי לא ניתן לומר שפסק דינו של בית משפט קמא פגע בזכותה הקניינית של מעוז דניאל וכי הטענה לפיה אם יידחה הערעור היא תיאלץ להקים בית אבות, אינה עולה בקנה אחד עם מצגים אחרים שהציגה בפני רשויות התכנון. מכל מקום, כך טוענות רשויות השלטון המרכזי, בית אבות להבדיל מדירות נופש המשמשות אך ורק את רוכשיהן, יש אף בו כדי לשמש לרווחת הציבור הרחב.

11. בסיכומי התשובה שבה מעוז דניאל וטוענת כי בשונה מעניין אי התכלת ומעניין חוף הכרמל, אין בענייננו נורמה משפטית או תכנונית ממנה ניתן ללמוד כי שטח הפרויקט יועד לשימוש הציבור הרחב, ועוד היא טוענת כי סעיף המטרות בתמ"א 13 אף הוא אינו תומך בעמדה זו. לטענתה, הנורמה היחידה ממנה ניתן ללמוד על קיומה או על היעדרה של חובה להעמיד את דירות הנופש לשימוש הציבור היא התוכנית עצמה, אך גם היא אינה מהווה מקור לחיובה ביצירת "פול השכרה מלונאי". מעוז דניאל מוסיפה וטוענת כי אילו ידעו בעלי המקרקעין בשעתם שיחויבו בכך, סביר להניח שהיו מתנגדים לתוכנית ערב אישורה. מעוז דניאל שבה וטוענת כי המונח "אכסון" הינו רחב ואינו מרמז על מניעה לשימוש פרטי בדירות, והיא שבה ומפנה לסעיף 5 של התוכנית שגם בו מופיע המונח "דירות נופש" באזור שהוא "מסחרי

אזרחי" ונכנות בו דירות למגורים ללא מגבלה. עוד מדגישה מעוז דניאל את שקבעה ועדת הערר, כי הנתונים הפיזיים של דירות הנופש והעובדה שבפרויקט לא תוקם תשתית לשירותי חינוך ובריאות, כל אלה מלמדים על העדר כוונה להפכן לדירות מגורים סטנדרטיות, ולבסוף היא טוענת כי אין מקום להסתמך על תשריטי התוכנית נוכח קביעת ועדת הערר לפיה קיים חוסר התאמה בין התשריטים ומעמדם אינו ברור.

התפתחויות שאירעו לאחר הגשת הערעור שבכאן

12. כחודשיים לאחר הדיון הראשון בערעור הודיע מר דב צור, שהיה כאמור משיב בערעור אותה עת, כי ביום 11.11.2008 נבחר לראשות עיריית ראשון-לציון ומתוקף תפקידו זה הוא מכהן כיושב-ראש הוועדה המקומית. צור הוסיף וציין באותה הודעה כי זימן ישיבה של מליאת הוועדה המקומית, בין היתר, בעניין היתר הבניה נשוא הערעור, ובהמשך הודיע כי ביום 8.12.2008 החליטה הוועדה המקומית לבטל את החלטותיה הקודמות ולקבוע כי היתר הבנייה יהיה כפוף לפסק-דינו של בית משפט קמא ולתנאים שנקבעו בהחלטת הולחו"ף. על-פי אותה החלטה, עמדת הוועדה המקומית היא כי "100% [מ]הדירות יהיו 9 חודשים בש[נ]ה בפול השכרה מלונאי וזאת בנוסף להקלה מ-9 קומות ל-12 קומות" (להלן: ההחלטה החדשה).

מעוז דניאל, מצידה, ביקשה כי ההודעה הנ"ל תיפסל שכן מדובר בשינוי חזית ובניסיון לבצע "מקצה שיפורים" אסור; לטענתה ניתנה ההודעה תוך פגיעה קשה בסדרי שלטון תקינים ובלא שהוצג כל שיקול תכנוני המצדיק את השינוי שחל בעמדת הוועדה וכן בלא שניתנה לה זכות טיעון.

13. נוכח התפתחות זו הוגשו סיכומים משלימים מטעם הצדדים, בהם טענה אדם טבע ודין כי ההחלטה החדשה אינה מהווה שינוי חזית שכן אין מדובר בחריגה מגדר המחלוקת או בטענות שלא הושמעו בבית משפט קמא על-ידי יתר המשיבים; כי הוועדה המקומית הייתה מועלת בחובתה לו הייתה נמנעת מלהודיע על השינוי שחל בעמדתה; וכי אימוץ פסק דינו המנומק היטב של בית משפט קמא עונה על חובת ההנמקה ובכל מקרה אם סבורה מעוז דניאל כי נפל פגם בהחלטה החדשה עליה לפנות בהליך מתאים לערכאה המוסמכת. רשויות השלטון המרכזי סברו, מצידן, כי בעקבות ההתפתחות החדשה יש לקיים דיון נוסף בוועדה המקומית תוך שמיעת כל הצדדים הנוגעים בדבר, על מנת שתדון מחדש בבקשה להיתר לרבות סוגיית השימוש בדירות ופרק הזמן שבו עליהן לעמוד לרשות הציבור. לטענת רשויות השלטון המרכזי ככל שיתקיים דיון נוסף כאמור תתייחר ההכרעה בערעור שכן עם קבלת החלטה חדשה ניתן

יהיה לתקפה בדרכים הקבועות בחוק, אך הן הדגישו כי גם אם הדיון לא יוחזר לוועדה המקומית כאמור עמדתן הייתה ונותרה שדין הערעור להידחות.

בסיכומים המשלימים מטעמה טענה מעוז דניאל כי השינוי שחל בעמדת הוועדה המקומית נובע משיקולים פרסונאליים - בחירת מר דב צור לראשות העיר ולראשות הוועדה - ולא משיקולים תכנוניים; כי הטענות שהעלו המשיבים בסיכומים המשלימים מהוות שינוי חזית אסור; כי אין להשיב את הדיון לוועדה המקומית כיוון שהערעור עוסק בשאלה משפטית עקרונית; כי הוועדה המקומית ממילא אינה מוסמכת לשנות מעמדתה והדבר ייצור מעגל שוטה; וכי ועדת הערר כבר קבעה בהחלטתה מיום 7.8.2006 שהוועדה המקומית אינה מוסמכת כחלק מהליך הרישוי לקבוע תנאי של השכרת הדירות ב"פול השכרה מלונאי".

14. בין לבין הגישה מעוז דניאל ערר לוועדת הערר המחוזית נגד החלטתה החדשה של הוועדה המקומית, וזו הורתה על החזרת הדיון לוועדה המקומית מן הטעם שלא ניתנה למעוז דניאל זכות טיעון (ראו החלטה מיום 16.4.2009). בעקבות כך זימנה הוועדה המקומית את מעוז דניאל לדיון בפניה, אך מעוז דניאל הודיעה כי אין בכוונתה ליטול חלק בדיון שנקבע נוכח ההתראה הקצרה שניתנה לה. לפיכך התכנסה הוועדה המקומית ביום 10.5.2009 ושבה והחליטה כי יש להעמיד את כל הדירות שייבנו בפרויקט ב"פול השכרה מלונאי", למשך תשעה חודשים בשנה.

ביום 13.5.2009 קיימנו דיון שני בערעור, ובמהלכו עלתה האפשרות כי מעוז דניאל תמצה את ההליכים בפני רשויות התכנון בלא שתחזור בה מן הערעור, אך אפשרות זו לא הייתה מקובלת על מעוז דניאל ומשכך יש להכריע בערעור לגופו.

דיון

15. השאלה המרכזית העומדת להכרעה בערעור זה הינה כיצד יש לפרש את המונח "דירות נופש" הכלול בתוכנית המתאר המקומית על-פיה ביקשה מעוז דניאל לקבל היתר בניה לפרויקט הנבנה על-ידה. מעוז דניאל אינה חולקת על כך שלא ניתן לבנות במקום דירות מגורים, אך לשיטתה מאפשרת התוכנית הקמת פרויקט של דירות נופש אשר רוכשיהן יוכלו לעשות בהן שימוש בלעדי למטרות נופש לאורך כל ימות השנה. ועדת הערר קיבלה עמדה זו ואילו בית המשפט לעניינים מינהליים סבר כי נוכח מכלול הוראות התוכנית ונוכח צביונו הציבורי המובהק של האזור בו ממוקם המגרש על-פי התוכנית, בהיותו מרוחק כמאתיים מטרים בלבד מקו המים, יש להבטיח כי הדירות

שייבנו בפרויקט תשמשנה כדירות נופש לרווחת הציבור כולו, ככל שיחפוץ בכך, והורה על כן כי כל הדירות תועמדנה לשימוש הציבור במשך תקופה העולה על שישה חודשים מדי שנה. אקדים ואומר כי בעניין זה דעתי כדעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים, מן הנימוקים שאפרט להלן.

16. הוועדה המקומית וכן רשות הרישוי המקומית הופקדו לפי חוק התכנון והבניה על מתן היתרים לעשיית איזו מן העבודות או השימושים המפורטים בסעיף 145(א) לחוק, ובלבד שלא ינתן על-ידן היתר כאמור אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר "מתאימים לתוכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדונים..." (סעיף 145(ב) לחוק). הנה כי כן, ההיתר הניתן על-פי חוק התכנון והבניה וההליך שמקיימות הוועדה המקומית או רשות הרישוי, לפי העניין, טרם הינתנו, נועדו להבטיח כי "התכנון שערכו ואישרו המוסדות המוסמכים לכך לגבי אותו השטח ימומש כדין ובהתאם לחוק" (ע"ע 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל עליון, פסקה 14 (טרם פורסם, 24.6.2009) (להלן: עניין אדרי-אל); ראו והשוו גם: ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבניין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2003); ע"ע 4854/01 צומת אלופים בע"מ נ' ועדת ערר מחוזית, מחוז חיפה, פ"ד נז(5) 17, 29-30 (2003)). במהלך הטיפול בבקשה למתן היתר כאמור נדרשות רשות הרישוי והוועדה המקומית לא אחת לרדת לשורש משמעותן ופירושן של הוראות שונות הכלולות בתוכנית הרלוונטית שעל-פיה נתבקש ההיתר כפי שאירע בענייננו, עת נדרשו הוועדה המקומית ובעקבותיה גם ועדת הערר לפירושו של המונח "דירות נופש" הכלול בתוכנית המתאר המקומית. כללי הפרשנות שיש ליישם לגבי תוכניות מתאר הם בעיקרם אותם כללי פרשנות הנוהגים לגבי דברי חקיקה, נוכח מעמדן הנורמטיבי של תוכניות המתאר שהינו מעמד של חיקוק (ראו: ע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ראשד, פ"ד נח(4) 406, 416 (2004); ע"א 10213/03 מרחבי השרון בע"מ נ' מייזליק, פסקה 6 (לא פורסם, 30.1.2006) (להלן: עניין מייזליק); ע"ע 6198/06 גולדשטיין נ' מעש כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פסקה ה(2) (טרם פורסם, 26.5.2008) (להלן: עניין גולדשטיין); שמואל רויטל דיני התכנון והבניה כרך ראשון 172 (מהדורה 28, תשס"ט)).

כידוע, נקודת המוצא הפרשנית לקביעת משמעותה של הוראה בחיקוק היא לשון ההוראה; הלשון היא התוחמת את המסגרת שבה מתקיימת התכלית החקיקתית ו"גבול הפרשנות הוא גבול הלשון" (ע"א 1900/96 טלמצ'יו נ' האפורטרופוס הכללי, פ"ד נג(2) 817, 827 (1999); וכן עניין גולדשטיין, פסקה ה(2)), אך מבין האפשרויות הלשוניות השונות על הפרשן לבחור באפשרות המגשימה באופן מיטבי את מטרתה של

הנורמה ואת תכליתה (ראו: עניין אי התכלת, פסקה 59; עניין מייזליק, פסקה 6). תכלית זו תאותר ותיגזר מן "המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות החברתיות שהנורמה ביקשה להגשים" (עניין אי התכלת, פסקה 63), ככל שניתן למצוא להם עוגן בהוראות התוכנית ובמסמכים המרכיבים אותה לרבות הקשר הדברים שבו מופיע המונח הנתון לפרשנות (ראו: עניין אדרי-אל, פסקה 14; ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה - יזרעאלים, פ"ד נו(1) 895, 910 (2001) (להלן: עניין בלפוריה); בג"ץ 5384/90 ישראלי אמריקן דיולופר (ד.א.י.) נ' דאם, פ"ד מו(2) 237 (1992) (להלן: עניין ישראל אמריקן דיולופר); ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז המרכז, פ"ד נה(5) 114, 127-128 (2001) (להלן: עניין אבוטבול); ראו והשוו גם בג"ץ 4995/90 חווית הגליל בע"מ נ' ראש עיריית טבריה, פ"ד מה(4) 58, 64 (1991)). מסמכי התוכנית ובהם התשריט המצורף אליה משמשים לפירוש הוראותיה מתוך הנחה כי שני חלקי התוכנית - התקנון והתשריט - משלימים זה את זה (ראו: ע"א 3213/97 נקר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, פ"ד נג(4) 625, 649 (1999); בג"ץ 10/00 עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה, מחוזות ת"א והמרכז, פ"ד נו(1) 739, 751 (2001)). כלל נוסף הוא הכלל לפיו פרשנותה של תוכנית מתאר אמורה לעלות בקנה אחד עם פרשנותה של תוכנית שמעמדה במדרג התכנוני גבוה יותר, בשל הצורך לקיים הרמוניה תכנונית ולשמור על ההיררכיה הקבועה בהקשר זה בחוק התכנון והבנייה (ראו סעיפים 129-131 לחוק), והכל תוך הכרה בכך שאחת המטרות המרכזיות שאליה חותרים דיני התכנון במדינה מודרנית היא יצירת איזון –

"בין ייעודי שטחים למטרות בניה, תעשייה ומסחר כמנוף לקידמה חברתית בתחום הכלכלה, התעסוקה, והפיתוח הטכנולוגי, לבין הותרת שטחים פתוחים לחקלאות, לשימור נוף וטבע, והגנה על איכות הסביבה, שנועדו לשמר את רווחת האדם, את בריאותו ואת איכות חייו. הציר סביבו נעה מדיניות התכנון הכוללת הוא ציר האיזון בין צורכי הפרט והכלל בפיתוח המרחבי לצורך מגורים, דאגה לאמצעי קיום, והתפתחות אורבנית ותעשייתית, לבין הצורך בשימור ערכי טבע לרווחתו של האדם והגנה על איכות חייו" (עע"ם 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ, פסקה 20 (טרם פורסם, 18.6.2008) (להלן: עניין פז)).

טרם שנידרש לסוגיות הפרטניות הצריכות הכרעה בערעור זה ראוי להדגיש עוד כי על-פי ההלכה המיוסדת היטב בפסיקתנו אין בית המשפט נוטה להתערב בשיקול דעתם של מוסדות התכנון, ככל שהדבר נוגע לסוגיות תכנוניות-מקצועיות. בעניינים אלה מתמקדת הביקורת השיפוטית בעילות מובהקות המצדיקות התערבות

במעשה המינהלי, כגון חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (ראו ע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים, פסקה 9 (לא פורסם, 24.11.2005)). יחד עם זאת, חשוב לזכור כי ככל שהחלטת רשות הרישוי, הוועדה המקומית או ועדת הערר נוגעת לשאלת פירושם של הוראה או מונח בתוכנית מתאר וזו הסוגיה המובאת בפני בית המשפט, נדרשת גישה שונה שכן בית המשפט הוא לעולם הפרשן המוסמך של הדין לרבות תוכניות מתאר שהן דין (ראו: ע"א 8797/99 אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, חיפה, פ"ד נו(2) 466, 474-475 (2001) (להלן: עניין אנדרמן); עניין אדרי-אל, פסקה 14; ע"מ 2834/05 לדרר נ' שיכון עובדים בע"מ, פסקה 12 (טרם פורסם, 24.6.2008)).

משהצטיידנו בעקרונות כלליים אלה נפנה לבחון עתה את הסוגיה הפרטנית הניצבת לפתחנו, היא סוגיית פרשנותו של המונח "דירות נופש" בתוכנית המתאר המקומית. לצורך כך נבחן את מכלול הוראות התוכנית ומסמכיה וכן את הנורמות התכנוניות והמשפטיות הנוגעות למהלך פרשני זה ומשפיעות עליו.

פרשנות המונח "דירות נופש" בתוכנית המתאר המקומית

17. הפרויקט נשוא הערעור מתוכנן לקום על מגרש הממוקם כאמור במרחק של כ- 200 - 250 מטרים מחוף ימה של ראשון לציון. על מגרש זה חלה תוכנית המתאר המקומית המקיפה משבצת תכנונית בשטח כולל של כ-468 דונם, הממוקמת בקצה שטח השיפוט של העיר ראשון לציון על גבול העיר בת-ים. תחילתה בקו החוף והיא נמשכת לכיוון מזרח וכוללת ייעודי קרקע שונים וחלוקה לאזורי תכנון ובהם: "אזור מסחרי אזרחי"; "אזור מגורים ב' - מיוחד - צמודי קרקע"; "אזור למבני ציבור"; "אזור למסחר"; "אזור חניה ציבורית"; "אזור אמצעי אכסון ורווחה"; "שטח ציבורי פתוח ופרטי פתוח"; "אזור טיילת עליונה, שירותי חוף וטיילת תחתונה"; "אזור חוף רחצה"; "מסוף תחבורה" ו-"תחנת תדלוק". כפי שכבר צוין, מצוי המגרש שעליו עתיד לקום הפרויקט (מגרש 161) באזור "אמצעי אכסון ורווחה", אשר ייעודו מפורטים בסעיף 10 לתוכנית. למען הנוחות נשוב ונציג את נוסחו של סעיף זה בחלק הרלוונטי לענייננו:

10. אזור אמצעי איכסון ורווחה

אזור אמצעי איכסון ורווחה מכיל את המגרשים הבאים:

160; 161; 162.

יעוד האזור הנ"ל: בתי-מלון לסוגיהם, מלון דירות, בתי-הבראה, דירות נופש, בתי אבות, שירותי תיירות ונופש.

שירותים נילווים, מסחר בקומת/קומות הקרקע הפונות לטיילת.
 10.1 תכליות הגבלות והוראות בניה בהתאם לטבלה.
 "...
 [ההדגשה אינה במקור].

סעיף 22 לתקנון התוכנית מפרט "טבלת יעודים הגבלות והוראות בניה" לגבי כל אחד מן האזורים המוגדרים בתוכנית, ובעמודה שותרתה "תכליות" נקבע ביחס לאזור זה כך:

"1400 יחידות.
 איכסון במלונות, דירות נופש ובתי אבות.
 מסחר בקומה/קומות הקרקע הפונות לטיילת".

עוד מצוין בטבלה כי בכל הקומות מותרים בסך הכל 180% בנייה וכן כי ניתן לבנות במגרשים שבאזור האכסון והרווחה "9 ק' [ומות] מעל מפלס הכביש ודירוג הקומות כלפי הים".

18. מה משמיע לנו מבחינה לשונית המונח "דירות נופש" הכלול בסעיף 10 לתוכנית המתאר המקומית? דירת נופש מיועדת כידוע למטרות הבראה, מנוחה ומרגוע והיא משמשת לבילוי של חופשה וקיט לפרק זמן קצוב. לעומת זאת דירת מגורים היא דירה בה מנהל אדם את שגרת חייו ובה הוא מתגורר דרך קבע במשך רוב ימות השנה. מתוך מובן מילולי זה של המונח "דירת נופש", גזר בית המשפט בעניין אי התכלת (בהפנותו לסוגיה דומה אשר נדונה בעניין חוף הכרמל שם פורש המונח "מלון דירות") את המסקנה כי השימוש בדירות מסוג זה חייב להיות בעיקרו זמין לציבור (ראו: עניין אי התכלת, פסקאות 60-62; עניין חוף הכרמל, 416).

מעוז דניאל, המערערת שבפנינו, מדגישה בטיעוניה את העובדה כי המונח "דירת נופש" לעצמו אינו משמיע בהכרח את החובה לעשותה זמינה לרשות הציבור, והיא מציינת כי המסקנות אליהן הגיע בהקשר זה בית המשפט בעניין אי התכלת וכן בעניין חוף הכרמל לעניין המונח "מלון דירות" נגזרות מן הנתונים הנוספים הנוגעים לאותם המקרים מבחינת תכנונו וייעודו של השטח בו היו הפרויקטים ממוקמים. משכך לגישה אין להקיש מהתם להכא. מוכנה אני לקבל כי מבחינה מילולית גרידא המונח "דירות נופש", הוא לעצמו, אינו משמיע לנו בהכרח זמינות לשימוש הציבור וכי כמו בעניין אי התכלת כך גם בענייננו, יש לקרוא את המונח "דירות נופש" ולפרשו על רקע "סביבתו התכנונית" ומכלול ההוראות המקיפות אותו, וכן על רקע הנורמות והעקרונות

התכנוניים הכלליים שאותם מבקשים דיני התכנון להגשים כאשר מדובר בבניה הסמוכה לחוף הים.

באומרנו כי המונח "דירות נופש" צריך להתפרש על רקע "סביבתו התכנונית" ומכלול ההוראות המקיפות אותו ראוי להדגיש כי אין להוציא מכלל אפשרות שמשמעותו של אותו מונח עצמו עשויה להשתנות בהתאם להקשר שבו הוא מופיע בתוכנית וכבר נפסק כי "בכואנו לפרש את מונחיה של תוכנית המיתאר לא מן ההכרח הוא, כי תינתן משמעות אחת לכל מונח הנזכר בה. יש לפרש שימוש מותר, שמובנו עמום, בזיקה למסגרת האזורית שהותוותה לו בתוכנית, דהיינו, לייעוד שלשמו נקבע כל אחד מן האזורים ושאותו הוא בא לשרת" (עניין ישראל אמריקן דיולופר, 240; ראו גם עניין אבוטבול, 127-128). ובענייננו, אין להוציא מכלל אפשרות כי המונח "דירות נופש" הנכלל בשימושים המותרים באזור אחד של התוכנית, שייעודו "מסחרי אזרחי", יתפרש באופן שונה מן המונח "דירות נופש" הנכלל בשימושים המותרים באזור אחר של התכנית המיועד ל"אמצעי אכסון ורווחה". אך שאלת פרשנותו של המונח "דירות נופש" באזור שייעודו "מסחרי אזרחי" אינה עומדת בפנינו במקרה דנן וממילא אין צורך שנידרש אליה.

19. הוראת סעיף 10 שצוטטה לעיל מתוך תוכנית המתאר המקומית הרלוונטית לענייננו משמיעה לנו טעם כפול התומך במסקנה כי במונח "דירות נופש" כיוון המתכנן לדירות אשר נועדו לשימוש הציבור הרחב. הטעם האחד נוגע לכך שהמונח "דירות נופש" בתוכנית מופיע כאחד השימושים המותרים באזור המיועד ל"אמצעי אכסון ורווחה". הגדרה זו של האזור התכנוני משמיעה לנו מתוכה ובה ייעוד לאירוח והלנה (אכסניה) לצורכי נופש (רווחה) של כלל הציבור, להבדיל מדירות נופש לשימוש פרטי של רוכשי הזכויות בהן. הטעם השני נוגע לשימושים הנוספים הכלולים באזור "אמצעי האכסון והרווחה", לצד השימוש כדירות נופש. אלה מקרינים אף הם על משמעותו ופירושו של המונח "דירות נופש" בהקשרו זה. כך מונה סעיף 10 בין השימושים הנוספים שלהם מיועד האזור האמור: בתי מלון לסוגיהם; מלון דירות; בתי הבראה; וכן בתי אבות. מדובר, אפוא, בבניה שעיקר תכליתה ליצור "אמצעי" אכסון ורווחה למטרות תיירות, נופש ובילוי, המיועדים (למעט בתי האבות) על-פי טיבם לשימוש של הציבור הרחב המבקש להתארח בהם ומתאפיינים בשהות ארעית ובשיעור תחלופה גבוה של המשתמשים. כהשלמה לשימושים אלה מפרט סעיף 10 לתקנון התוכנית שירותים שנועדו, בין היתר, לתמוך במבני הנופש לרווחת אורחיהם ובהם: שירותי תיירות ונופש, שירותים נלווים ומסחר בקומות הקרקע הפונות אל הטיילת. הנה כי כן, אזור "אמצעי האכסון והרווחה" בתוכנית המתאר המקומית נועד לשמש בעיקרו

כאזור אירוח לצרכי נופש ביחידות שתיבנינה בו ותהיינה זמינות לכלל הציבור בין במתכונת של בתי מלון, בין במתכונת של מלון דירות, בין במתכונת של בתי הבראה ובין במתכונת של דירות נופש.

20. על אופיו של אזור אמצעי האכסון והרווחה כאזור הזמין לציבור לצרכי נופש ניתן ללמוד גם מן העובדה כי הוא ממוקם כהמשך ישיר לשני אזורים אשר רוחבם אינו עולה על כ-200 מטרים (או לשיטת מעוז דניאל כ-250 מטרים), המפרידים בינו ובין קו החוף. האחד הוא אזור "חוף הרחצה" והשני הוא אזור "טיילת עליונה, שירותי חוף וטיילת תחתונה" שממזרח לאזור חוף הרחצה. אזורים אלה פתוחים לשימושו החופשי של הציבור הרחב, ובהם מתקנים ופעילות האופייניים לחוף הים, כגון סככות צל, מגדלי מציל, מקלחות פתוחות, נקודות מי-שתייה, מגרשי משחקים, אזור פעילות לספורט מים ועוד (באזור חוף הרחצה); וכן טיילת ציבורית, ריהוט רחוב ושירותי חוף ומסחר כגון מזנונים, בתי קפה, מסעדות, בידור ומשחק, השכרה ומכירת ציוד ספורט, נופש ומחנאות, צילום ודיג ועוד (באזור הטיילת העליונה, שירותי החוף והטיילת התחתונה). השימוש בדירות הנופש שתוקמנה באזור "אמצעי האכסון והרווחה" באופן שיהא זמין לכלל הציבור משתלב אפוא היטב במרקם התוכנית ובאזור חוף הרחצה ואזור הטיילת הגובלים עימו מצד מערב, כהמשך טבעי ומתבקש של אזורים אלה בהיותו קו הבניה המשמעותי הראשון שלאחריהם.

21. אכן, המסקנה לפיה דירות הנופש שתיבנינה על-פי תוכנית המתאר המקומית צריכות להיות זמינות לשימושו של הציבור הרחב קשורה קשר בל יינתק לעובדה שדירות אלה עתידות להיבנות בסמוך מאוד לחוף הים. חופי הים הינם כידוע משאב טבע ייחודי אשר מאז ומתמיד מכירות רוב מדינות העולם בצורך לשמר ולשומרו לתועלת הכלל ולמנוע את הפקעתו מידי הציבור והעברתו לרשות היחיד. התייחס לכך בית המשפט בעניין חוף הכרמל בעמרו על עיקרון זה ועל דוקטרינת נאמנות הציבור שהתפתחה בהקשר זה באומרו:

"... התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני שבו נקבע, כי: 'על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האוויר והמים והנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי הים'" (שם, 409; ראו גם דניאל פיש דיני איכות הסביבה בישראל 22 (תשס"ב) (להלן: פיש, דיני איכות הסביבה בישראל).

תפישה זו אומצה במשפט הישראלי (ראו למשל: סעיפים 107-114 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969; פיש, דיני איכות הסביבה בישראל, 405-406; עניין אי התכלת, פסקה 40; חוק שמירת הסביבה החופית; ניר פפאי "חוק שמירת הסביבה החופית" מקרקעין ג/5, 49, 51 ואילך (2004) (להלן: פפאי, חוק שמירת הסביבה החופית); כמו כן ראו והשוו: *Marine and Coastal Access Act 2009*, Part 9; Alexandra B. Klass "Modern Public Trust Principles: Recognizing Rights and Integrating Standards" 82 *Notre Dame L. Rev.* 699 (2006), ודומה כי לא ניתן להפריז בחשיבות ההקפדה על עקרונותיה ככל שעסקינן בחופי ארצנו הקטנטונת. חופים אלה מהווים משאב טבעי בעל צביון ייחודי ובהם ערכי טבע ונוף שאין להם תחליף. הבילוי בחופים מהווה חלק בלתי נפרד מתרבות הנופש והפנאי של האוכלוסייה בישראל על כל רבדיה, והוא בהחלט תורם לרווחת תושבי המדינה ולאיכות חייהם. על כן יש להקפיד כי החופים כמשאב לאומי יהיו נגישים ופתוחים לציבור הרחב ויש לשמור על הסביבה החופית מפני פגיעה (בהקשר זה ראו: חוק שמירת הסביבה החופית ודברי ההסבר להצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003, ה"ח 604; מסמך המדיניות למימי החופין של ישראל משנת 1999, שאינו בעל תוקף מחייב אך אומץ על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הקובע כי מטרת העל של אותה מדיניות היא "ניהול מימי החופין והחוף כנכס לאומי-ציבורי ראשי, שילובו במטרות ובמדיניות התכנון הלאומי הכולל ופיתוחו הזהיר על פי עיקרון הקיימות (sustainability)" - מימי החופין של ישראל; מסמך מדיניות 18 (1999); בג"ץ 5824/05 אדס טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פסקה 17 (טרם פורסם, 10.12.2009); עניין חוף הכרמל, 411; פפאי, חוק שמירת הסביבה החופית, 50, 54; דן צפריר "חוק שמירת הסביבה החופית - תכלית האחריות החברתית והצדק הסביבתי" מקרקעין ד/1, 38, 45 (2005) (להלן: צפריר, חוק שמירת הסביבה החופית)).

22. תובנות ועקרונות אלה עוברים תהליך הטמעה איטי ומורכב בחברה הישראלית בשל הלחץ המתמיד הקיים מנגד לאפשר בניה ושימוש במשאבי הסביבה החופית בישראל לבנייה ולפיתוח (ראו: ניבי קליין-זאבי הפגיעה בחופים בשל בנייה ופיתוח-היבטים שונים (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2004) (להלן: קליין-זאבי, הפגיעה בחופים); ניר פפאי חופי ישראל 2006 - דוח החברה להגנת הטבע על מצב חופי הים התיכון (דוח מספר 7: בחינה משווה בעשור האחרון) 9 <http://www.teva.org.il/?CategoryID=262&ArticleID=325>); פפאי, חוק שמירת הסביבה החופית, 50; צפריר, חוק שמירת הסביבה החופית, 41-43; מבקר המדינה – דו"ח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997, עמ' 370-371).

אחד השיאים בתהליך הטמעה זה הוא חקיקתו של חוק שמירת הסביבה החופית בשנת 2004, המצהיר על עצמו בסעיף 1 כי הוא שם לו למטרה:

- "(1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם;
- (2) לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים;
- (3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית".

"הסביבה החופית" מוגדרת בחוק כ"תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון... לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון... לכיוון הים עד סוף מימי החופין...". המגרש נשוא הערעור מצוי כזכור במרחק של כ-200 או 250 מטרים מקו החוף לכל היותר, ומכאן ברור כי אילו חל חוק זה על תוכנית המתאר המקומית הנוגעת לענייננו ועל הוצאת היתרים מכוחה, נדרש היה אישור של הוועדה לשמירה על הסביבה החופית לצורך הפקדתה ואישורה כתוכנית החלה בתחום "הסביבה החופית" כאמור (ראו סעיף 4 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה שנתווספה לאותו חוק על-פי תיקון מס' 69, הכלול בסעיף 21 לחוק שמירת הסביבה החופית – להלן: התוספת השנייה). כמו כן לא היו מוסדות התכנון רשאים ליתן היתר לבניה, לשימוש או לפעולה אחרת הטעונה היתר לפי חוק התכנון והבניה לגבי תחום "הסביבה החופית" הכלול בתוכנית, אלא בהתאם לתוכנית שאושרה כאמור על-ידי הוועדה (ראו סעיף 5 לתוספת השנייה).

23. אלא שתוכנית המתאר המקומית בענייננו אושרה עוד בשנת 1990 וכפי שמבהירות הוראות המעבר בחוק שמירת הסביבה החופית ובתוספת השנייה שנוספה במסגרתו לחוק התכנון והבניה, אין בחוק ובתוספת כדי לפגוע בתוכנית שהייתה בת-תוקף ערב תחילתם. משכך וככל שעניין לנו בהיתר הניתן בגדרי התוכנית הקיימת אין הוא מצריך אישור של הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ראו סעיף 20(2) לחוק שמירת הסביבה החופית וסעיף 11 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה; אך לעומת זאת ראו תחולת החוק והתוספת השנייה והצורך באישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית בכל הנוגע למשל למתן היתר להקלה מגובה בניין בתחום הסביבה החופית, וזאת גם כאשר מדובר בתוכנית שאושרה לפני כניסתו לתוקף של תיקון מס' 69 לחוק התכנון והבניה – סעיף 4(ד) לתוספת השנייה). בית משפט קמא עמד בפסק דינו על כך שחוק שמירת הסביבה החופית אינו חל על תוכנית המתאר בענייננו, שאושרה כאמור

עוד בשנת 1990. הוא הדין בתוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 21/3 שפורסמה בשנת 2003, ולפיה מצוי המגרש נשוא הערעור באזור המיועד ל"נופש, פנאי ותיירות" המוגדר באותה תוכנית כ"שטח המיועד להקמת בניינים ומתקנים לפעילויות נופש, פנאי ותיירות", שהשימוש המותר בו הוא בעיקרו שימוש ל"אכסון תיירותי, לרבות בתי מלון" ושימושים נלווים (ראו סעיף 7.8 לתוכנית), ונאסרה בו הקמת "מבנים למטרת מגורים, למעט מגורים עבור סגל ההפעלה של האזור" (ראו סעיף 5 לתצהיר האדריכלית יעל דורי שהוגש מטעם אדם טבע ודין בבית משפט קמא). יחד עם זאת, ציין בית המשפט כי הערכים החברתיים, הנורמות והמגבלות שעוצבו במסגרת חוק שמירת הסביבה החופית ובתמ"מ 21/3, יש בהם כדי להוות מקור פרשני לענייננו. גישה דומה ביטא בית משפט זה בעניין אי התכלת בצינו כי חוק שמירת הסביבה החופית אינו חל על אותו המקרה אך "רוחו והערכים החברתיים שעיצב מקרינים על התפיסה הראויה ביחס לחשיבות המיוחדת שבהגנה על הסביבה החופית של הארץ" (שם, פסקה 43; כן ראו והשוו: ע"מ 2408/05 הושעיה ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי נ' מדינת ישראל-משרד הבטחון, פסקאות ה(5)-(6) (טרם פורסם, 4.2.2007) (להלן: עניין הושעיה); ע"מ 3151/06 חברה פלונית נ' הוועדה למתקנים בטחוניים - מחוז חיפה, פסקה י"ג (טרם פורסם, 12.6.2007); ולעניין הפרשנות הדינאמית של דברי חקיקה באופן כללי ראו: ע"א 214/81 מדינת ישראל נ' פחימה, פ"ד לט(4) 821, 828 (1986); בג"ץ 951/06 שטיין נ' רב ניצב משה קראדי (לא פורסם, 30.4.2006); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני 603-604 (1993)).

24. דברים אלה מקובלים עלי. הם אף מתיישבים עם התפישה התכנונית המודרנית שאומצה בישראל עליה עמד בית משפט זה בעניין 9 באומרו:

"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 בהשבת 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 חקלאיות 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... (שם),
 פיסקה 21; ראו גם: בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441, 455-454 (1996); ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שומרון, פ"ד נה(5) 196, 200-199, 209 (2001); עניין אי התכלת, פיסקה 38; בג"ץ 9402/03 בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פיסקה 13 (טרם פורסם, 18.3.2007); עע"ם 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פיסקה 8 (טרם פורסם, 5.5.2008); עע"ם 3189/09 החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פיסקה 34 (טרם פורסם, 2.7.2009).

תפישה מאזנת זו של דיני התכנון והבניה משמיעה בהכרח גם את הצורך לקיים איזון בין קניין הפרט ובין מגבלות שיש להטיל על המקרקעין, לצורך הגשמת אינטרס הכלל והשגת יעדים חברתיים שונים (ראו: עניין הושעיה, פיסקה ה(1)); עניין אנדרמן, 478-479). יחד עם זאת, חשוב להדגיש את הזהירות הרבה שיש לנקוט בהקשר זה על מנת שלא נימצא "אונסים את הכתוב" בתוכניות מתאר קיימות לצורך יישום נורמות ותפישות תכנוניות חדשות שאין להן עוגן כלשהו בהוראותיהן של אותן תוכניות וכן על מנת שלא נימצא פוגעים באופן בלתי מידתי בזכות הקניין ועוקפים את "דרך המלך" שיש לילך בה בהקשר זה, קרי - עריכת תכנון חדש ועדכני המבטא את אותן נורמות ותפישות חדשות, על כל הכרוך בכך מבחינת זכות הפיצוי העומדת לבעלי הזכויות במקרקעין לפי דיני התכנון והבניה (ראו למשל סעיף 197 לחוק התכנון והבניה; כן ראו והשוו בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, פ"ד מז(5) 573, 583 (1993)). על כן, אילו היה למשל המגרש נשוא הערעור מיועד לדירות מגורים על-פי האמור בתוכנית המתאר המקומית משנת 1990, לא ניתן היה ככל הנראה להסתייע בחוק שמירת הסביבה החופית או בתמ"מ 21/3, אף לא כמקור פרשני, לצורך יישום והחלה של הנורמות והערכים המונחים בבסיסם כמתואר לעיל, על מנת להגן על הסביבה החופית מפני שימוש במגרש לייעודו זה. אולם, בענייננו וככל שעסקינן בפירושו של המונח "דירות נופש", ניתן גם ניתן למצוא בהוראותיה של תוכנית המתאר המקומית - אף שאושרה שנים הרבה טרם חקיקתו של חוק שמירת הסביבה החופית וטרם אישורה של תמ"מ 21/3 - עוגן ואחיזה לפרשנות התואמת את הנורמות והערכים הנוגעים להגנה על הסביבה החופית, כפי שעוצבו בשלב מאוחר יותר בחוק ובתוכנית המתאר המחוזית הנ"ל. כך נכללו בתוכנית המתאר המקומית הוראות שונות אשר נועדו להבטיח כי האזורים הסמוכים לחוף יהיו נגישים לציבור הרחב לצרכי רחצה, בילוי ונופש (ראו למשל סעיפים 2, 10.4, 12.4, 13.7 לתקנון התוכנית). יתרה מכך והוא עיקר, האזור שבו

ממוקם המגרש נשוא הערעור, המרוחק כאמור כ-200 - 250 מטרים בלבד מקו החוף, יועד על-פי התוכנית ל"אמצעי אכסון ורווחה" ורוב רובם של השימושים המותרים בו לצד דירות הנופש (להוציא בתי אבות) אינם אלא מתכונת כזו או אחרת של יחידות אירוח לצורכי נופש (בתי מלון, מלון דירות ובתי הבראה) וכן שירותים נילוויים לתיירות ונופש. בכך מבטאת התוכנית גישה תכנונית לפיה קו הבנייה המשמעותי הראשון הסמוך לאזור חוף הרחצה והטיילת אינו מתאים למגורים או לשימוש בלעדי-פרטי אחר של רוכשי היחידות בבניינים שייבנו בקו זה, ואותו יש לייחד לשימושים המשתלבים עם המרקם התכנוני של הסביבה הסמוכה לחוף הים ועם אופייה וצביונה של סביבה זו כסביבה המיועדת למתקנים ומבנים שיהיו נגישים וזמינים לשימוש של הציבור הרחב המבקש לנפוש, להתארח וללון בקרבת החוף.

25. טוענת מעוז דניאל כי די בהגבלת גודלן של הדירות ובהעדר תשתית למגורים בסביבתן כדי להבטיח שהן אכן תשמשנה למטרות נופש ואילו התנאי בדבר זמינות לשימוש הציבור במשך למעלה משישה חודשים בכל שנה אין לו מקום. בהקשר זה מציינת מעוז דניאל כי מדובר בדירות קטנות ביותר (בנות 40-50 מטרים בלבד) שיהיו בהן מטבחונים ולא מטבחים, וכי בפרויקט הושם דגש על שטחים ציבוריים גדולים כגון ספא (500 מטרים), בריכה (1200 מטרים), חדר כושר (500 מטרים), לובי כניסה (650 מטרים) ובית כנסת (120 מטרים), דבר המבטיח אף הוא את אופיו כפרויקט לנופש. כמו כן מציינת מעוז דניאל כי אין בסביבה בתי ספר, גני ילדים או שירותים קהילתיים אחרים כנדרש בשכונת מגורים, ואף בכך יש כדי לאפיין את הדירות שתבנינה כדירות נופש ולהבטיח כי השימוש בהן גם בלא התנאי של "פול השכרה מלונאי" יהיה לצרכי נופש. טענה זו דינה להידחות משני טעמים. ראשית, וכפי שהובהר לעיל, המונח "דירות נופש" כמשמעותו בסעיף 10 לתקנון התוכנית משמיע לנו לא רק את מהות השימוש בדירות לנופש אלא גם את מיהות המשתמשים בהן, דהיינו את אופיין וצביוןן כדירות הזמינות לשימוש של הציבור הרחב. זאת משום שבאזור בו מצוי המגרש אמורים להיבנות "אמצעי אכסון ורווחה" וככל שביחידות נופש מדובר משמעות הדבר היא כי דירות הנופש שניתן להקים באזור הינן דירות המיועדות לאכסון ולאירוח של נופשים על בסיס מלונאי שהינו ארעי ומתחלף מטיבו. שנית, גודלן של הדירות והעדר שירותים קהילתיים בסביבתן אין בהם בכל מקרה כדי להבטיח כי לא ייעשה בהן בפועל שימוש למגורי קבע. זאת בייחוד בהינתן העובדה כי אין מדובר באזור מבודד ומרוחק אלא באזור המצוי מרחק נסיעה קצרה משכונות המגורים של העיר ראשון לציון על כל התשתיות הקהילתיות הקיימות בהן, ומשכך ברי כי גם מי שמתגורר דרך קבע בפרויקט הנדון יוכל להגיע בקלות ובמהירות אל אותן

תשתיות ולעשות בהן שימוש (לטענות דומות שעלו ונדחו ראו: עניין חוף הכרמל, 412-411; עניין אי התכלת, פסקה 74).

26. טענה נוספת שמעלה מעוז דניאל בערעורה היא הטענה כי תוכנית המתאר המקומית מפנה אומנם אל הוראות תמ"א 13, שהינה תוכנית מתאר ארצית לחופים. אולם, כך טוענת מעוז דניאל, האזור אשר בו ממוקם המגרש נשוא הערעור מצוי בשטח אשר הוגדר בתמ"א 13 כ"שטח יישוב", והוא מרוחק כ-200-250 מטרים מקו פני המים. בכך לטענתה נבדל המקרה שלפנינו מן המקרים אשר נדונו בעניין אי התכלת ובעניין חוף הכרמל, שם היו המקרקעין ממוקמים באזור שיועד ל"תיירות ונופש" כמשמעו בתמ"א 13 ובמרחק שלא עלה על מאה מטרים מקו המים. נוכח הבדל זה סבורה מעוז דניאל כי במקרה שלפנינו אין מקום לפרש את המונח "דירות נופש" כדירות הזמינות לציבור הרחב והמיועדות לשימוש מלונאי.

טענה זו אף היא דינה להידחות. תמ"א 13 אושרה במתכונתה המקורית בשנת 1983 והיא חלה על "רצועת החוף בשטח של כ-196,000 דונם, לאורך הים התיכון בתחום גבולות המדינה...". אחת ממטרותיה של תמ"א 13 היא קביעת ייעודי הקרקע שעליה חלה התוכנית לצורך ניהול המשאבים הטבעיים, שימורם, פיתוחם וניצולם בשטחים אלה. התמ"א מייעדת אזורים רחבים של חופים לשמורות טבע, גנים לאומיים, שמורות חוף ושמורות נוף, וקטעים אחרים מיועדים על-פיה לשימוש כחופי רחצה (ראו קליין-זאבי, הפגיעה בחופים, 2). סעיף 12 לתקנון תמ"א 13 קובע הגבלות מיוחדות על השטחים שבתחום התוכנית ובהן, בין היתר, איסור מפורש על הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון, אלא אם הדבר הותר מפורשות בהוראותיה של תמ"א 13. אין חולק כי המגרש נשוא הערעור שלפנינו אינו מצוי באזור אשר לגביו חל איסור זה בהיותו מרוחק מקו המים כ-200-250 מטרים. כמו כן אין חולק כי האזור בו מצוי המגרש אינו ממוקם באזור "תיירות ונופש" על-פי תמ"א 13 אלא באזור שהוגדר בה כ"שטח יישוב", דהיינו כ"שטח המיועד להתיישבות עירונית או כפרית לפי תכניות מתאר מקומיות או תוכניות מפורטות" (סעיף 8 לתקנון תמ"א 13). אלא שהעובדה שתמ"א 13 מייעדת את האזור שבו נמצא המגרש ל"שטח יישוב" אין בה כדי לשלול ממוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים את האפשרות לקבוע הגבלות באשר לייעודי הבניה והשימוש בחלקים מאותו השטח (בייחוד באזורים הגובלים בחוף הים ובטיילת ומהווים את קו הבניה המשמעותי הראשון לאחריהם), באופן שיאפיין גם אותם כאזורים המיועדים בעיקרם לתיירות ונופש ובהם מבנים אשר ישמשו למטרות אלה ויהיו זמינים לציבור הרחב. אין על כן כל מניעה מבחינת תמ"א 13 שתוכנית מתאר מקומית, כמו זו שבענייננו, תייעד אזורים מסוימים בשל קרבתם

לקן החוף לתיירות ונופש או ל"אמצעי אכסון ורווחה", שעיקר הבניה והשימוש המותרים בהם הוא לתיירות ונופש, אף אם אזורים אלה הוגדרו בתמ"א 13 כ"שטח יישוב". אדרבא, ניתן לראות בכך הידור במטרות שהציבה לעצמה תמ"א 13 בדרך של קביעת ייעוד ושימושים דומים גם לגבי השטחים הגובלים מיידית עם האזורים אשר לגביהם קבעה התוכנית הגבלות מיוחדות. הנה כי כן, משקבע מוסד התכנון את ייעודו של האזור בו מצוי המגרש נשוא הערעור ל"אמצעי אכסון ורווחה" והתיר בו הקמת מבנים שישמשו כבתי מלון, מלון דירות, בתי הבראה ודירות נופש בצד בתי אבות, וכן שירותי תיירות ונופש, שירותים נילוויים ומסחר בקומות הקרקע הפונות לטיילת, מלמד הדבר כי הוא ביקש לייחד אזור זה, בהיותו קו הבניה הראשון המשמעותי הסמוך אל קו המים, למטרות תיירות ונופש, ואין כל מניעה שכך ייעשה.

אכן, צודקת מעוז דניאל באמרה כי בכל הנוגע למגרש נשוא הערעור אין מוטלת על מוסד התכנון מכוח תמ"א 13 אותה הגבלה מיוחדת שחלה על המקרקעין בעניין אי התכלת ובעניין חוף הכרמל. יחד עם זאת, העובדה כי באותה תוכנית הוגדר אזור זה כ"שטח יישוב", אין בה כדי לכבול את ידיו של מוסד התכנון מלהגדירו כאזור "אמצעי אכסון ורווחה" המיועד בעיקרו לתיירות ונופש ולבניה התואמת ייעוד זה, על כל המשתמע מכך לעניין פירוש של המונח "דירות נופש" הכלול בייעודי אותו אזור דהיינו: דירות שתשמשנה לנופש ותהיינה זמינות לציבור הרחב. ודוק: המקור העיקרי לפרשנותו של מונח זה הוא, כפי שפורט לעיל, תוכנית המתאר המקומית בהיותה הנורמה התכנונית הישירה החלה על המגרש ועל האזור שבו הוא נמצא.

27. לבסוף ראוי לציין כי קביעת תנאים בדבר השימוש בדירות הנופש שתיבנינה במתכונת של "פול השכרה מלונאי" איננה סמכות השמורה לבית המשפט בלבד כמי שבוחן בדיעבד את חוקיות היתר הבניה ואת השימושים שנתאפשרו על-פיו (כבעניין אי התכלת ובעניין חוף הכרמל). סמכות זו לקביעת תנאים כאמור נתונה מראש לוועדה המקומית, ואותה ראוי ורצוי כי תפעיל כבר בשלב הדיון בבקשה למתן היתרי בניה, כמי שתפקידה להבטיח שהיתרי הבניה הניתנים יהיו בהתאם לייעודה של הקרקע ולשימושים המותרים בה כפי שנקבעו בתוכנית המתאר הרלוונטית (ראו והשוו: עניין בלפוריה, 907, 909; עניין חוף הכרמל, 416).

100 דבר

28. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל, אציע לחבריי לדחות את הערעור ולחייב את מעוז דניאל לשלם לאדם טבע ודין שכר טרחת עורך דין בערעור בסך 25,000 ש"ח,

ואותו סכום ישולם על-ידה לרשויות השלטון המרכזי (המשיבים 4-6, יחד). נוכח התוצאה שאליה הגענו, לא ראיתי מקום להידרש לשינוי שחל במהלך שמיעת הערעור בעמדת הוועדה המקומית לאחר חילופי גברי בראשות העירייה והוועדה המקומית, אך בהינתן דרך התנהלותה של הוועדה המקומית במקרה הנדון אציע לחבריי שלא לפסוק הוצאות לזכותה.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, י"ג שבט, תש"ע (28.01.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט