



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

**לפני כבוד השופטת יעל בלכר**

**העותר**

**ספי צביאלי**

ע"י ב"כ עוה"ד שרון מונטיפיורי גילן ויונתן ברמן

**נגד**

**המשיבים**

**1.ועדה מקומית לתכנון תל אביב**

**2.עיריית תל אביב יפו**

**3.רון חולדאי ראש עיריית ת"א**

ע"י ב"כ עו"ד הילה קמפוס מזרחי, השירות המשפטי

**4.ג'י.טי.אל.וי נכסי עידית, שותפות מוגבלת**

ע"י ב"כ עו"ד שרית דנה

### **פסק דין**

לפני עתירה כנגד החלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו מיום 28/12/20 לאשרר מסמך מדיניות תכנון למרחב כיכר אתרים, המרינה ובריכת גורדון (מתחם כיכר אתרים או המתחם), שאושר בהחלטת ועדת המשנה של הוועדה המקומית ביום 4/11/20 (ההחלטה ו- מסמך המדיניות או המסמך, בהתאמה).

### **רקע כללי - מסמך המדיניות והתכנית הכוללת תא/5000**

1. מסמך המדיניות הציג שלוש חלופות לתכנון מתחם כיכר אתרים. החלופה שנבחרה היא חלופה של ביטול שיקוע הכביש (רח' אליעזר פרי) מתחת לכיכר אתרים וסלילת הכביש במפלס הקרקע (ראו פרק ד' למסמך המדיניות). לפי האמור במסמך, עיקריה של החלופה הם "יצירת רציפות של חללים ציבוריים וירידה ישירה אל הים. יצירת מרחב מוטה חצייה רגלית במפגש השדרה עם הרחוב. תוספת בינוי מצדדי הירידה אל הים בהתאמה לתכנית המתאר. יצירת שטח ציבורי בנוי בעורף". החלופות הנוספות שנבחנו הן שמירה על המצב הקיים תוך ביצוע שיפוץ או הארכת השיקוע תוך הריסה ובנייה מחדש והקמת מנהרה ארוכה ועמוקה מהקיים לרכב (שהן חלופות המועדפות על העותר). לגבי כל אחת מן החלופות צוינו יתרונות וחסרונות. לפי המצוין במסמך, מגרעות החלופה של ביטול השיקוע שנבחרה, הן חציית כביש בדרך אל הים, הגברת זיהום הרכב כתוצאה מעיכובי תנועה, ביטול חווית התצפית הקיימת היום, צמצום שטח פתוח ותוספת נפחי בנייה גדולים על חוף הים. אולם יתרונה בכך שבחלופה זו "הירידה הישירה אל הים היא החיבור הטבעי; רצף חיבורים



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

**רציפים והמשכיים; פתיחת המבט אל הים וקיימת ישימות למימוש".** מסיבות אלה, ותוך שקילת יתרונות וחסרונות החלופות האחרות, הומלצה חלופה זו.

2. אביא להלן חלק מההנחיות התכנוניות לאזור כיכר אתרים, הכלולות במסמך המדיניות בזיקה לתכנון החלופה שנבחרה. יש לציין תחילה כי מראש צוין במסמך (ס' 2.1) כי **"עקרונות הבינוי, פריסת זכויות הבניה והשימושים המפורטים במסמך זה יהיו מנחים, וניתנים לשינוי בכפוף לבדיקות מפורטות שיעשו במסגרת הכנת התב"ע או כשלב מקדים לה"**.

3. על פי מסמך המדיניות, מערבית לרח' אליעזר פרי החדש יוקצה שטח לטובת פיתוחה של רחבה ציבורית. לצדה ומצפון לה, מזרחית לרח' אליעזר פרי החדש יוקם מבנה A שהשטח סביבו יהיה פתוח לשימוש הציבור ויתוכנן כחלק מהרחבה ציבורית. מערבית לו, כל השטח שאינו מבונה, יהיה בזיקת הנאה למעבר, שהייה ושימוש הציבור. השטח יתוכנן המשכי למדרכת הרחוב ויפותח בפרט לשהייה ותצפית לכיוון מערב ודרום. בהמשך שדרות בן גוריון, מערבית לרח' אליעזר פרי החדש, יתוכנן גן שיקשר את השדרה עם מפלס הטיילת ובריכת גורדון. רוחבו של הגן בחלקו העליון יהיה לפחות ברוחב השדרה ובכלל זה, רוחב המסעות והמדרכות ויתרחב לכיוון מערב ודרום. במתחם יוקמו 3 מבנים. שני מבנים יוקמו מערבית לרחוב אליעזר פרי החדש, במגרש להקמת שני מבנים (B ו-C) שממנו יהיה ניתן לחשב זכויות בניה בהתאמה לתכנית תא/5000; בגובה של עד 25 קומות מעל מפלס רח' אליעזר פרי החדש ובתכסית שלא תעלה על 1400 מ"ר ו- 1,200 מ"ר, בהתאמה (נקבעו גם הוראות לגובה הקומות). מזרחית לו, יוקם כאמור מבנה A בנפחי בניה שיהיו בהתאמה למותר ברובע 3. נקבעו הוראות נוספות לעניין הבינוי של שלושת המבנים. תמהיל השימושים יעמוד בהגדרות תכנית תא/5000 לאזור מוטה מלונאות, כשלפחות 50% משטחי הבניה הסחירים יהיו לטובת שימושי מלונאות ומסחר, ותמהיל יח"ד ייקבע בתיאום עם היחידה האסטרטגית. אשר למבני הציבור נקבע, כי במסגרת התכנית יוקצה שטח למבנה ציבור משמעותי אשר יירשם ע"ש העירייה. השטח הציבורי ימוקם בחלק המערבי של התכנית ויכלול חזית הפונה מערבה. גודלו, מיקומו הסופי והשימושים ייקבעו במסגרת התכנית המפורטת בתיאום עם צוות התכנון. במסגרת התכנית ייבחנו האפשרויות לשילובו באחד המבנים B או C או פיצולו ביניהם בתיאום עם גורמי העירייה הרלבנטיים ובהתאם לצרכים העירוניים. ניתן יהיה לבחון גם ריכוז השטח הציבורי בבניין A והקצאת המגרש שעליו יעמוד מבנה A כשטח קרקע למבנה ציבור. התכנית תכלול חניון ציבורי עירוני בהיקף של כ- 350 מקומות חניה.

להלן תשריט החלופה הנבחרת, כמופיע במסמך המדיניות.



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

עת"מ 28963-02-21 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'



איור 1 : כיכר אתרים ורח' אליעזר פרי - סכמה עקרונית

4. מסמך המדיניות אושר ע"י ועדת המשנה בדיון מיום 4/11/20. חברת המליאה (גב' קשת) ביקשה לקיים דיון חוזר במליאת הוועדה. בדיון מיום 28/12/20 אישרה המליאה את החלטת ועדת המשנה. מכאן העתירה.
5. לפי הוראות התכנית הכוללנית תא/5000 (התכנית הכוללנית), אישורו של מסמך מדיניות למתחם כיכר אתרים, הוא תנאי הכרחי להכנת תכנית מפורטת למתחם. התכנית הכוללנית פורסמה למתן תוקף ביום 22/12/16. בסעיף 5.4 לתכנית מצויה טבלת הוראות מיוחדת למתחמי התכנון (טבלת מתחמי התכנון או הטבלה). מתחם כיכר אתרים הכולל, כאמור, את מרינה תל אביב, כיכר אתרים ובריכת גורדון, הוגדר בטבלה כמתחם תכנון נפרד שסימונו 301ג'. בטבלה על תשריט אזורי הייעוד של התכנית, נקבעו הוראות שונות ביחס לתכנון המתחם, אשר צריך שיבוצע בתוכנית מפורטת.
6. יוער, כי אין זה ההליך הראשון בקשר למתחם כיכר אתרים. לאחר אישור התוכנית הכוללנית הוגשה עתירה לביטולה, מחמת פגמים שנפלו לפי הטענה, בכל הקשור להוראותיה לגבי מתחם כיכר אתרים (עת"מ 23180-01-18 שהגישה עמותת "לא למגדלים בכיכר אתרים"). במסגרת עתירה זו הוסכם, כי הסעיפים הרלבנטיים למתחם כיכר אתרים בתוכנית הכוללנית יובאו לאישור הולחוף, והעתירה נמחקה. לא אפרט כאן את כל השתלשלות האירועים והחלטות



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

מוסדות התכנון. "השורה התחתונה", כפי שנקבעה בהחלטת ועדת המשנה לעררים מיום 31/7/19 (ע/5 לעתירה) היא **"שעל כיכר אתרים יחולו ההוראות הכלליות החלות במתחם החופי ובאזור מוטה מלונאות לעניין השימושים המותרים (לרבות מגורים)"**. (לפירוט ההוראות הכלליות החלות במתחם החופי ובאזור מוטה מלונאות, ראו בין היתר, ס' 66 לתשובת המשיבות 1-2).

עוד נקבע, כי ההוראה שהייתה קיימת בנוסח המקורי של התוכנית הכוללת המתייחסת לתכנית עתידית לכיכר אתרים - תימחק (ההוראה בקשר לתכנית עתידית לכיכר אתרים שנמחקה, קבעה כי "ייקבע תמהיל השימושים, שיכלול שימושי מגורים מלונאות ומסחר בצד העצמה ושדרוג המרחב הציבורי ופתיחת שדרת בן גוריון לחוף הים. רח"ק מרבי 7.5. גובה מרבי: 40 קומות").

7. לשלמות התמונה, אזכיר הוראות נוספות שקבועות בטבלה ביחס לתכנית העתידית (שנותרו על כנן), כדלקמן: **"הבטחת המשכיות של ציר שדרות בן גוריון וחיבורו לטיילת החוף, כולל פתיחה ויזואלית של המבטים מציר זה לאזור החוף"**; וכן **"לא יותרו שימושי מגורים ממערב לרחוב הירקון, למעט במבני התחום בין רח' הירקון לרח' אליעזר פרי ובשטח כיכר אתרים"**.

8. אין חולק, כי לא ניתן להוציא היתרים מכוחה של התוכנית הכוללת, הקובעת הוראות לעריכתן של תוכניות מפורטות שייערכו ויאושרו מכוחה; וכי לא ניתן להוציא היתרים במתחם כיכר אתרים מכוחה של תכנית זו גם לאחר אישור מסמך המדיניות. משמעותו של מסמך המדיניות היא כי התכנית המפורטת שתוכן ע"י היזם תעשה לאורו של מסמך המדיניות ועל פי הנחיותיו. אין צריך לומר כי לכשתוגש התכנית המפורטת, היא תידרש לעבור את כל שלבי הדין הידועים והמקובלים באישורה של תכנית ובכלל זה, החלטה על הפקדה, הגשת התנגדויות, דיון והחלטה בהתנגדויות ואישור התכנית.

9. אקדים מסקנה לדיון ואציין, כי דינה של העתירה סילוק על הסף בהיותה עתירה מוקדמת שהוגשה בעוד ההליך התכנוני תלוי ועומד ומצוי בשלבי המוקדמים (עוד טרם השלב הראשוני של הכנת התוכנית המפורטת) ובשל אי מיצוי ההליך המינהלי שעה שאם וכאשר תופקד תכנית מפורטת למתחם, יהא בידי העותר להגיש התנגדות ואם תידחה, בידו להגיש ערר למוסד תכנון נוסף, ועדת הערר, ולפי הצורך, גם להגיש עתירה מנהלית כנגד החלטת ועדת הערר. אז, ורק אז, נכון שיבואו הדברים לפתחו של בית המשפט. זהו סדר הדברים, שהגיונו ותכליתו בצידו ואין לאפשר מסלול "עוקף תכנון", כפי שמבקש העותר לעשות. הכל כמבואר להלן.



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

### **העתירה וטענות העותר**

10. העותר, שמתגורר בשד' בן גוריון (ס' 2 לעתירה), הגיש עתירה רחבת היקף, הטוענת לפגמים לרוב אשר נפלו, לפי הטענה, בהחלטה לאשר את מסמך המדיניות ומצדיקים, לשיטת העותר, את ביטולה (העתירה לבדה, ללא נספחים, מחזיקה 50 עמ'). תקצר היריעה מלהכיל ואביא לצורך העניין שלפני את עיקרם של הדברים הדרושים.
11. העותר אינו מצדד בחלופה התכנונית שנבחרה של ביטול השיקוע וסלילת רח' אליעזר פרי במפלס הקרקע. לטענתו, בחלופה זו מבוטל המעבר הרציף משד' בן גוריון אל הים וניתק הקשר של הולכי הרגל ורוכבי האופניים אל הים. כמו כן, העלאת הכביש למפלס הרחוב תגרום גם למפגעי רעש וזיהום אויר באזורי המגורים עקב פקקי התנועה בשעות הבוקר ואחה"צ. לטענת העותר, נקבעה תכנית עצומה של מבנים בהיקף של כ- 2,500 מ"ר וקומת מסד של 6 מ' לשניים מתוך המבנים המתוכננים, כך שמתאפשרת מסת בינוי שחוסמת את המבט מהעיר אל החוף ופוגעת בקשר בין העיר לחוף הים שלה.
12. אשר לפגמים שנפלו לפי הטענה במסמך המדינית - לטענת העותר, מסמך המדיניות כובל שלא כדין את שיקול דעת הוועדה המקומית בשלב אישור התכנית המפורטת; מסמך המדיניות סותר נורמות תכנוניות שונות (החלטת הולחו"ף, הוראות תמ"א 1, הוראות התוכנית הכוללנית); הוא אינו מפרט את כל הנושאים שאליהם צריך להתייחס, לא אושר בראיה רחבה ומאידך, כך לפי הטענה, מפורט מדי ביחס למסמך מדיניות; המסמך מתעלם מסקר שנערך ע"י העירייה בקרב הציבור; אינו נותן משקל לערכים ההיסטוריים של כיכר אתרים; והאפשרות למגורים בכיכר היא, לדידו של העותר, בגדר "טעות תכנונית קשה".
13. עוד טוען העותר, כי במסגרת החלופה שנבחרה מוענקות ליזם זכויות מפליגות על חשבון הציבור (לפי תחשיב העותר, זכויות בניה עודפות פי שלושה מהמותר), מבלי שנעשתה בדיקה כלכלית של היחס בין מה שהעירייה נותנת לבין מה שהיא מקבלת בתמורה. לטענת העותר שינוי ייעוד השטח הציבורי והמרתו בשפ"פ עם זיקת הנאה לציבור, אינו עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 3.6.1(ד) לתכנית הכוללנית שלפיו יש להבטיח כי "לא תופקד תכנית המשנה את ייעודו של מגרש, מייעוד לשטח ציבורי פתוח לייעוד אחר, אלא אם באותה תכנית המשנה את ייעודי הקרקע או בתכנית אחרת, הובטחו ככל הניתן, שטחים חלופיים למטרות אלו, בעלי גודל ורמת אטרקטיביות דומה ובפריסה עירונית מאוזנת".
14. בנוסף, ההחלטה התקבלה ללא תשתית עובדתית מלאה ורלבנטית, מבלי שנבדקו ההשלכות התחברותיות, הסביבתיות-אקלימיות והמשמעויות הכלכליות של הבחירה בחלופה שנבחרה.



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

15. כן טוען העותר, כי החלטת המשיבה 1 התקבלה תוך הפעלת משמעת קואליציונית שלא כדין בוועדה לתכנון ולבניה, כפי שעולה לטענתו מפרוטוקול הדיון. העותר אף ביקש לצרף כראיה ראיון טלוויזיוני עם סגנית ראש העיר, גב' ציפי ברנד, שלטענתה, פוטרה משום שהתנגדה למסמך המדיניות והצביעה נגד אישורו. לטענת העותר, המשיבים לא טרחו להכחיש זאת ולמעשה, לא התמודדו עם הטענה שמעלה העתירה (האם מותר להפעיל משמעת קואליציונית בוועדת התכנון), וטענו ביחס לטענה שלא נטענה, כי אין פסול בשקילת שיקולים פוליטיים במובן הצר שכן נועדו לקדם מטרות ציבוריות, לצד שיקולים תכנוניים.

16. כאמור, האמור לעיל אינו מביא את טענותיו של העותר במלואן אולם די בכך לצורך פסק הדין.

### **טענות המשיבות**

17. לטענת המשיבות מסמך המדיניות אושר מכוח הוראת התכנית הכוללנית, שקובעות את הצורך בעריכתו ובאישורו טרם הפקדתה של תכנית מפורטת למתחם. חובה זו נקבעה ביחס למתחמים בעלי רגישות תכנונית שבהם נדרשת תשומת לב מיוחדת, על מנת לאפשר בחינה רוחבית וכוללת של המתחם. כמו כן, הנושאים שאליהם הוא מתייחס נקבעו בתכנית הכוללנית דהיינו: סעיף 5.3.1(ג) לגבי מתחם חופי, המתווסף להוראות הכלליות ביחס למסמך מדיניות הקבועות בסעיף 5.2.1(ה). אין כל פגם בהכנתו של מסמך המדיניות או בתוכנו, ותקיפת עריכתו ונושאו היא למעשה תקיפת התוכנית הכוללנית בשיהוי רב.

18. מסמך המדיניות הוא מסמך המפרט את החזון התכנוני לגבי שטח המתחם עליו הוא חל ואינו קובע מסמרות לעניין התכנון המפורט, שיבוא רק בשלב הכנת התכנית המפורטת. זוהי רק אבן דרך בדרך לתכנון המפורט, שיתגבש עם הכנתה של תוכנית מפורטת לרבות זכויות הבניה (המכונות בתכנית הכוללנית רח"ק), קביעת השטחים הפתוחים וזיקת ההנאה לציבור והבינוי.

19. מסמך המדיניות אינו כולל תכנון מפורט. כך, אין בו ציון מגרשים, אין קווי בניין, אין שטחי בניה מותרים (שאלו הם הפרטים שנדרשים בתכנית מפורטת לפי סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה). השטחים של המגרשים לייעודים השונים לא קובעו וגם לא היקף הבינוי המותר לשימושים סחירים או ציבוריים. עוד נקבע במפורש כי עקרונות הבינוי ופריסת זכויות הבניה מנחים בלבד. נקבעה תכנית מירבית של 1,200 - 1,400 מ"ר. לא נקבעו מידת מדויקות והן ייקבעו בתכנית המפורטת.



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

20. העתירה היא עתירה מוקדמת טרם מיצוי ההליך התכנוני. מדובר במסמך מדיניות שעל יסודו תוכן תכנית שתעבור את כל ההליכים הסטטוטוריים לרבות הפקדה והתנגדויות. התכנית המפורטת עדיין לא הוגשה למוסד התכנון המוסמך (הוועדה המקומית) ובוודאי שלא נדונה. לכשתוגש התכנית המפורטת, ואם עדיין יעמוד העותר על טענותיו, יוכל להגיש התנגדות בהתאם ולהעלות מכלול טענותיו ויהא בידו גם לבוא (אם יהיה בכך צורך) לפני מוסד תכנון נוסף - ועדת הערר.
21. יתר על כן, מרבית הטענות שנטענו רלבנטיות לתכנית המפורטת (לכשתערך), ולא למסמך המדיניות. מדובר בטענות תכנוניות מובהקות והדיון וההכרעה בהן היא משיקולים תכנוניים וצריך שיעשו בהליך התכנוני ובהלימה לאופייה של הביקורת השיפוטית החלה בעניינים מסוג זה. חלק מהטענות ממוחזרות והוכרעו לאחר דיונים רבים במוסדות התכנון, לרבות ועדת המשנה לעררים בהמשך לעתירה קודמת. יתר על כן, לא ניתן בשלב זה, לבחון את הדברים. אשר לטענה שניתנו זכויות בניה עודפות - מסמך המדיניות לא קובע זכויות בניה אלא מפנה לתכנית הכוללת. הזכויות ייקבעו לפי שטחו של המגרש ובמסמך המדיניות, כאמור, אין כלל מגרשים. יתר על כן, יתכן שיידרש איחוד וחלוקה. ככל שמדובר בתחשיב העותר, מתעוררת השאלה אם חל ס' 3.6.1 על שטח הכיכר (ששימש בחישוב שעשה העותר). כמו כן, ככל שחלה הוראת סעיף 3.6.1 (ד) "מגבלה בדבר שינוי ייעוד" (שכן ייעודו כעת הוא מדרכה ולא שצ"פ) אף אין מקום לבחון את מידת האטרקטיביות של השטח הציבורי החלופי, בהעדר תכנון.
22. עוד ציינו המשיבות כי במסגרת התכנון המפורט ייעשו גם כל הבדיקות שנדרשות לפי הוראות התכנית הכוללת. זאת, טרם אישור תכנית מפורטת (שטרם הוגשה לבחינת מוסדות התכנון) ולא טרם אישור מסמך המדיניות, כפי שמבקש העותר. אין טעם לערכן בטרם התכנון המפורט.
23. ההליך התכנוני, אפוא, מצוי בראשיתו וטרם הסתיים ומדובר בעתירה מוקדמת. יש לאפשר מיצוי הליכי התכנון כתיקונם בפני מוסדות התכנון ולא בבית המשפט. קיום דיון משפטי בשלב זה אף יביא בהכרח לשיבוש ולסרבול ההליך התכנוני. זאת, בניגוד לרצון לייעול ההליך התכנוני וסיומו בזמן סביר, כפי שבא לידי ביטוי בתיקון 101 לחוק והרצון למנוע פגיעה באינטרסים הרחבים של הציבור ובעלי המקרקעין. כמו כן, על העותר למצות את ההליך המנהלי טרם הגשת עתירה. יש לדחות את העתירה על הסף כבר מטעמים אלה. המשיבות הפנו לפסיקה רלבנטית.



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

24. עוד טענו המשיבות כי בחלקה האחר, לגבי טענות שהועלו כלפי הוראות התוכנית הכוללת תא/5000 - יש לדחות את הטענות מחמת שיהיו ומעשה עשוי. כך למשל, הטענה שמסמך המדיניות כובל את שיקול דעת הוועדה לעת אישור התכנית המפורטת, שעה שהחובה לאשר מסמך מדיניות קבועה בתכנית; הטענה, כי אין לאפשר מגורים ממערב לירקון שעה שתמהיל השימושים באזור מוטא מלונאות, לרבות מגורים נקבעו בתכנית (וראו גם החלטת ועדת המשנה לעררים משנת 2019); הטענה ששטחו של מסמך המדיניות מצומצם, שעה שהשטח נקבע כמתחם 301(ג) בסעיף 5.4 לתכנית ועוד.

25. המשיבות סבורות, כי יש לדחות את העתירה גם לגופה. בכלליות אציין כי לטענת המשיבות מסמך המדיניות תואם את התכנית הכוללת ואת הדין. מדובר בהחלטה סבירה הנשענת על שיקולים תכנוניים כבדי משקל. הכנתו לוותה בתהליך שיתוף הציבור בכל שלביו בהתאם למסגרת שנקבעה ע"י תת הוועדה לשיתוף הציבור. נבחנו חלופות שונות לתכנון. החלופות נבחנו גם תוך קיום פגישת התייעצות עם גורמים מקצועיים ואזרחיים ובכלים מקצועיים ובכלל זה בדיקת אומדנים כלכליים, בדיקות תנועתיות וכו'. הטיעונים השונים בעד ונגד החלופות נאספו ושימשו בסיס לדיונים ולקבלת החלטה. לעניין המשמעת הקואליציונית נטען כי לחברי ועדת המשנה שיקול דעת עצמאי בקבלת החלטה קונקרטיית והחלטתם צריכה להיות מוכתבת על ידי שיקולי תכנון רלבנטיים וראויים. עם זאת, הואיל וחברי ועדת המשנה הם נציגי מועצת הרשות המקומית וייצוגם יחסי לייצוג סיעתם במועצה בעת קבלת ההחלטה רשאי חבר הוועדה להביא בחשבון גם את עמדת סיעתו ועמדת המועצה המהווים שיקולים לגיטימיים הנוגעים לקידום מטרות ציבוריות, כפי שגם ציינה היועצת המשפטית במסגרת הדיון בבקשה לקיים דיון חוזר במליאת הוועדה המקומית. שיקולים פוליטיים מסוג זה הוכרו כלגיטימיים בפסיקה ובספרות. העותר בונה תילי תילים מאמירה של חברת מועצה, שעה שמעיון בפרוטוקול ניכר כי התקיים דיון רציני ומעמיק.

### **עיקרי טענות העותר בתשובה לטענות הסף**

26. לטענת העותר, הפסיקה שהוצגה לגבי דחיית עתירות כמוקדמות, עוסקת במצבים שונים, כגון עתירה כנגד החלטה על הפקדת תכנית (כגון בע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות החיים לתושבי השרון, 17/11/10) או כנגד המלצת הוועדה המקומית לוועדה המחוזית להפקיד תכנית (כגון בעת"מ (י-ם) 26766-07-10 מרגלית נ' עיריית ירושלים, 19/1/11). אלו הן החלטות ביניים במסגרת הליך תכנוני של אישור תכנית אשר נקבע לגביהן כי העתירה מוקדמת, כיוון שלאחר החלטות אלה, שביקשו לתקוף בעתירות, עשויים לחול במסגרת ההליך התכנוני שינויים של ממש בתכנית. ואילו בענייננו, מסמך המדיניות שאושר הוא החלטה מנהלית סופית ואין עוד הליכים שיכולים לחולל בו





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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

שינוי. אין זה שלב ביניים בדרך לגיבוש מסמך המדיניות, והעתירה תוקפת את ההחלטה הסופית לאשר את מסמך המדיניות. מכאן, לשיטת העותר, ענייננו שונה ומצדיק דיון לגופו בעתירה לביטולה של ההחלטה, שהיא מעשה מנהלי שלם העומד בפני עצמו.

27. עוד מציין העותר, כי החלטה לאמץ הנחיה מנהלית שמטרתה להתוות את שיקול דעת הרשות המנהלית היא החלטה מנהלית לכל דבר ונתונה לביקורת שיפוטית אף אם תכליתה להנחות את הרשות ביחס להחלטות מינהליות עתידיות שתתקבלנה. הוראות התכנית הכוללת תא/5000 אינן פוטרות את הרשות מחובותיה כרשות מינהלית, וחובותיה אלה אינן מתמצות רק בהוראות הכלולות בתכנית. לפיכך, אין בקביעת התכנית שיש לבצע בדיקות כאלה או אחרות טרם אישור תכנית מפורטת (שטרם הוגשה לבחינת מוסדות התכנון) כדי לפטור מהחובה לבצע בדיקות טרם אישור מסמך המדיניות.

28. העותר סבור, כי לכל הפחות יש לדון בעתירה ביחס לטענות הנוגעות לחוקיות הליך קבלת ההחלטה לאמץ את מסמך המדיניות, כגון בעניין הבדיקות שיש לבצע לצורך קבלת החלטה או סוגיית המשמעת הקואליציונית (הגם שסבור הוא שיש לעשות כן גם ביחס לטענות לגבי תוכנו); וכי דווקא בירור העתירה בשלב זה, יחסוך סרבול וכפל הליכים. ככל שתתקבל העתירה, ייערך מסמך מדיניות חדש כבר עתה והדברים לא ייבחנו רק בסופה של הדרך לאחר הפקדת תכנית מפורטת לשמיעות התנגדויות, הגשת עררים ורק אז תוגש עתירה שבה יעלו גם הטענות כנגד מסמך המדיניות.

29. בית המשפט עיין בטענות הצדדים בכתב ושמע טיעונים בע"פ בהרחבה בדיון ארוך וממצה וסבר אף הוא, כעמדת המשיבות כי מדובר בעתירה מוקדמת שהוגשה טרם מיצוי ההליך המנהלי התכנוני, שהרי בידי העותר להתנגד לתכנית ככל שתופקד, גם מן הטעמים שהוצגו בעתירה. למרבה הצער, העותר לא שעה להמלצת בית המשפט ולאחר שניתנו לעותר הזדמנות להוסיף ולהתייחס בכתב לטענות ולטענות הסף בפרט, הגיעה עת ההכרעה.

### **דיון והכרעה**

30. כאמור, סבורני כי יש לדחות את העתירה על הסף בהיותה עתירה מוקדמת ומחמת אי מיצוי ההליך המנהלי. יש לאפשר קיום ההליך התכנוני כסדרו וכהלכתו במוסדות התכנון, לרבות דיון בהפקדה, דיון והכרעה בהתנגדויות והחלטה בעניין אישור התכנית וכן, דיון בוועדת ערר לפי הצורך (ככל שתידחה התנגדות העותר, אם יעמוד עליה בקשר לתכנית שתופקד); ואין להקדים לכל אלה דיון בבית המשפט.



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

עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'

31. תחילה אביא מדברי בית המשפט העליון בע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות החיים לתושבי השרון, 17/11/10, כב' הש' פוגלמן) (עניין אחלה), אשר מתווה את הדין בסוגיה שעל הפרק - עתירה מוקדמת, טרם מיצוי ההליך התכנוני. כפי שנקבע שם, שלביו העיקריים של ההליך התכנוני הם: שלב הכנת התכנית, שלב הפקדת התכנית, שלב אישורה והשלב שלאחר האישור. אשר לשלב ההפקדה צוין כדלקמן:

10. שלב ההפקדה הוא, כאמור, השלב השני. בגדרו של שלב זה, ניתנת לציבור האפשרות ליטול חלק בהליך התכנוני על דרך של הגשת התנגדויות לתוכנית שהופקדה. התנגדויות יכול שתוגשנה מטעמים שונים: תכנוניים, סביבתיים, בטיחותיים או כלכליים (וראו בהקשר זה סעיפים 100-101 לחוק התכנון) ובהתאם, שיקול הדעת המסור לרשויות התכנון במסגרת הדיון בהתנגדויות איננו מוגבל להסדרת 'התכנון הפיזי' בלבד, אלא הוא מבוסס על הסתכלות תכנונית כוללת, המשלבת שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים .... גופי התכנון המוסמכים דנים בהתנגדויות אלה ובתוכנית המופקדת לעומקה. בסיכומם של דיונים אלה, מחליט גוף התכנון המוסמך אם לאשר את התכנית המוצעת - בשינויים או ללא שינויים - או לדחותה.

11. הליכי התכנון כוללים, אם כן, מנגנונים מובנים וסדורים המאפשרים למתנגדים לתוכנית שהופקדה להשמיע את קולם ועמדתם באשר אליה. הגשתן של התנגדויות אלה למוסדות התכנון דווקא - ולא לבתי המשפט או לגופים אחרים - הגיונה בצידה. כפי שצוין לא אחת, תחום התכנון והבניה מעורר שאלות מקצועיות מובהקות שהמקום הראוי לבירורן הוא לפני גופי התכנון המוסמכים, המחזיקים במומחיות הנדרשת, בכלים המיטביים לבחינתן של הסוגיות התכנוניות ובראיה תכנונית כוללת. פניה מוקדמת לרשויות התכנון אף 'עשויה לייתר את הפנייה לבית המשפט, והיא תורמת במיקוד והבהרת המחלוקת וביצירת שיח פורה ואפקטיבי בין האזרח לבין הרשות' ...

12. על רקע דברים אלה, נפסק באופן עקבי ושיטתי, כי מקום בו טרם מוצו הליכי ההתנגדות הקבועים בדין, אין מקום לכך שבית המשפט ישם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ויקדים לדון בהשגות תכנוניות; וכי ככלל, אין מקום לעריכתה של ביקורת שיפוטית על החלטותיהן של רשויות התכנון שעה שההליכים התכנוניים תלויים ועומדים. העמדה המקובלת היא, אפוא, כי זמנה של ביקורת שיפוטית מעין זו יגיע, כאשר הליכי התכנון יבואו אל סיומם ...

[ההדגשה שלי - י'ב']

במאמר מוסגר אעיר כי בהמשך לדברים שצוטטו צוין כי בפסיקת בתי המשפט המחוזיים הוצגה עמדה שלפיה במקרים חריגים יתאפשר לתקוף החלטה בדבר הפקדה עוד טרם



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

ההתנגדויות. עם זאת, בית המשפט העליון לא מצא מקום להכריע בשאלה אם בכלל ניתן לקיים ביקורת שיפוטית קודם שמוצה הליך ההתנגדויות שכן המקרה שלפניו אינו מקרה חריג שיכול לעורר דיון זה. זאת, תוך הבהרה כי העמדה שיש למצות את ההליך התכנוני, יושמה בפסיקה גם בהתייחס להחלטות תכנוניות רחבות היקף שהייתה להן השפעה סביבתית משמעותית; וכי אין זו עילה לחרוג מן המתווה התכנוני המקובל. נסיבות חריגות שמצדיקות דיון כאמור, בוודאי לא התעוררו בענייננו. ממילא טענת העותר כי אין לדחות את העתירה על הסף, אינה מבוססת על אדנים אלה.

32. בפסק הדין **בעניין אחלה** ניתן גם מענה לרבות מטענות העותר. כך, נדחתה הטענה כי הטענות הן במישור המנהלי (ביחס להליך קבלת ההחלטה) ולא התכנוני ולפיכך, אין מניעה להידרש אליהן. הדברים יפים גם לכאן ואביאם כלשונם: **"בית המשפט המחוזי קבע, כי הטענות שהעלו המשיבות במסגרת עתירתן מצויות במישור המנהלי ולא במישור התכנוני ומשכך אין כל מניעה להידרש אליהן עוד בטרם החל שלב ההתנגדויות. דומה, כי בבסיס קביעתו של בית משפט קמא בעניין זה מצויה הבחנה בין טענות תכנוניות אותן יש לברר בשלב ההתנגדויות לבין טענות התוקפות את אופן קבלת ההחלטה בעניין ההפקדה, שאותן ניתן, לכאורה, לברר בערכאות מיד לאחר החלטת ההפקדה ובטרם החל שלב ההתנגדויות. דא עקא, שבאופן מעשי, אין כל קושי להלביש כל טענה תכנונית, תהא אשר תהא, בלבוש של טענה התוקפת את אופן קבלת ההחלטה בעניין ההפקדה. משמעותה של האבחנה אותה ניסה בית משפט קמא לבסס היא, אם כן, יצירתו של מסלול עוקף להליך התכנוני הקבוע בדין, ותוצאה זו איננה יכולה להתקבל".** הטענה שהועלתה בעניין אחלה היא שלא בוצע סקר למיפוי זיהום המים והקרע ולפיכך, החלטת מוסד התכנון להפקיד את התכנית לא התקבלה על יסוד מידע מלא (בדומה לטענת העותר בענייננו). במקרה דנן, עסקינן, כאמור, בשלב תכנוני שקודם לתכנון המפורט. אזכיר, כי לטענת המשיבות נעשו בדיקות רלבנטיות מספיקות טרם קבלת ההחלטה. למותר לציין כי התכנית הכוללת אינה דורשת עריכת מסמכי בחינה כפי שטוען העותר, לצורך הכנת מסמך המדיניות ואף בדין הכללי לא מצאתי קיומה של חובה שכזו בשלב התכנוני שבו עסקינן. מקומה של הביקורת השיפוטית הוא לאחר מיצוי ההליך התכנוני לרבות דיון בהתנגדויות והחלטה, גם אם לפי הטענה, מדובר בפגם שנפל בהפקדה בכך שלא נשענה על תשתית ראויה. אם כך כשמדובר בהחלטה על הפקדת תכנית, וודאי שכך כשמדובר באישור מסמך מדיניות שפועלו בהתווית המדיניות לקראת הכנתה של תכנית מפורטת (שטרם הוגשה לוועדה המקומית).

33. עוד קבע בית המשפט, כי מעבר לכך שביקורת שיפוטית על שלבי ביניים בתכנון מעתיקה את זירת הבירור של הטענות לבית המשפט, במקום שתתקבל החלטה ע"י הגורמים המקצועיים



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

(בניגוד לכללי הביקורת השיפוטית המנהלית) - יש בכך גם משום עיכוב וסרבול של הליכי התכנון והארכתו שלא לצורך. כך נקבע: "במישור המעשי, הביא דפוס ההתנהלות האמור להתמשכות שלא לצורך של ההליך התכנוני. בשל ביטולה של החלטת ההפקדה שהיא, כאמור, החלטת ביניים בלבד, עוכב הליך התכנון, שעל חשיבותו - הן במישור האזורי הן במישור הלאומי - אין חולק. לעומת זאת, לו היה ההליך התכנוני מתנהל כסדרו, הפקדת התכנית - כשלעצמה - לא היתה פוגעת במשיבות או בגורמים אחרים שכן היה בידיהם להגיש התנגדויות לתכנית בין בנושא של עריכת הסקר, בין בנושאים אחרים. בנוסף, אף אם התנגדותן של המשיבות, בין במישור נושא העתירה בין במישורים אחרים, היתה נדחית, היה באפשרותן להעמיד את החלטת הועדה המשותפת לביקורת שיפוטית לאחר אישור התוכנית כמקשה אחת ולא לשיעורין". דומה שאין צריך להוסיף מעבר לכך על מנת לדחות את טענת העותר שסבור כי יש בביקורת השיפוטית בשלב זה, כדי לייעל את ההליך.

34. קבלת עמדתו של העותר תוביל, אפוא, לסרבול ולהתארכות של ההליך התכנוני, תוך התערבות של בית המשפט בהליך התכנוני ומארג האיזונים המובנה בו, בכך שתתאפשר ביקורת שיפוטית בשלביו השונים של ההליך התכנוני, טרם תכנון מוגמר. יתר על כן, בענייננו, יש פגם בכך שבית המשפט ישמע רק את עמדתו של העותר, מנקודת מבטו המצדדת בשיקוע הכביש ושימור הרצף משד' בן גוריון אל הים, תחת החלופה שנבחרה (לצד טענות נוספות כגון לגבי הבינוי המוצע). כאמור, בין היתר, החלופה שנבחרה שומרת על רציפות בקו החוף ומבטלת את הניתוק שקיים כיום בין הטיילת והכיכר. מדוע לא יישמעו אחרים מן הציבור או מי שמייצגים קבוצת אינטרסים שונה, שמצדדים בחלופה שנבחרה ותינתן גם להם הבמה באופן שוויוני לטעון לפני בית המשפט? יצויין, כי במסגרת הדיון במליאת הוועדה המקומית ביקשה חברת הוועדה הגב' נורי להתייחס להיבט הנגישות שהוא לדידה "היבט מאוד מאד חשוב" ובגינה הצביעה בעד אישור מסמך המדיניות ובלשונה: "כל מי שהולך היום בכיכר אתרים יודע שאנשים בעלי מוגבלויות לא מצליחים לרדת בצורה נוחה לקו החוף, גם עגלות, הורים עם עגלות. התוכנית הזאת לגמרי פותחת ומייצרת מעבר חופשי בין העיר לבין החוף והיא מתקנת בעיני עוול היסטורי שקיים היום, ואני חושבת שחשוב ציין ולדבר על זה, ואני חושבת שזאת עבודה מאד מאד טובה." (ראו הפרוטוקול ע/1). ברי כי בית המשפט והדיון המשפטי אינם המקום לדיון מסוג זה, שצריך להיעשות בהליך התכנוני, שבנוי באופן המאפשר דיון שכזה. למותר לציין, מבלי לנקוט כל עמדה לגופו של עניין בסוגיה התכנונית, כי דומה שניתן לומר שגישתו של העותר, שמצדד בקישוריות ללא כביש משד' בן גוריון לים או עמדתו ביחס לגובה המבנים, אינה הגישה האפשרית היחידה ואין לה עדיפות א-פריורית על פני הגישה המבכרת נגישות ישירה לחוף ללא מדרגות. משכך, יש להותיר למוסדות התכנון לקיים את ההליך התכנוני כסדרו במוסדות התכנון, ולא בבית המשפט.



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

35. לבסוף, על ההשלכות של קבלת עמדת העותר בהטלת עומס שלא לצורך וללא הצדקה עניינית על בית המשפט, בעתירות מנהליות שיוגשו לשיעורין בכל חלק של ההליך התכנוני לשלביו, בניגוד ליסודות המשפט המינהלי המבקש מיצוי ההתנהלות מול הרשות במישורין תחילה - אין צורך להכביר מילים.

36. אני דוחה את טענת העותר, כי בנסיבות העניין כאן (לטענתו, בשונה מהחלטה בדבר הפקדת תכנית), מדובר במעשה מנהלי מוגמר ושלם שניתן (ואף צריך) להעמידו לבחינה שיפוטית כשהוא עומד לעצמו, במנותק מהליך התכנון; או כי אין מדובר בשלב ביניים בתכנון ולפיכך, אין בהגשת עתירה כנגד מסמך המדיניות משום עתירה מוקדמת או משום אי מיצוי הליכים. טענת העותר אינה עולה בקנה אחד עם הדין, תכליתו וטעמיו. אישור מסמך המדיניות במקרה דנן אינו אלא שלב ראשוני של התכנון המפורט, שלב מקדמי להכנת תכנית מפורטת. לאחר שתוכן ותוגש תכנית מפורטת, היא תדון במוסד התכנון ותתקבל החלטה בשאלת הפקדתה, שאף היא החלטה ביניים. אין חולק כי עתירה כנגד החלטה בדבר הפקדה היא עתירה מוקדמת. אם כך, ההחלטה לאשר מסמך מדיניות שלאורו תוכן התכנית שתופקד, היא בוודאי עתירה מוקדמת.

37. עניין דומה נדון בבג"צ 6450/17 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' ועדת השרים לענייני תכנון, בניה ומקרקעין מיום 19/11/17. באותו עניין הוגשה עתירה כנגד הכרזה על המתחם כמתחם מועדף לתכנון. אף שצוין כי מדובר בטענות כבדות משקל ואף שהטענות בעתירה כוונו כנגד ההכרזה (וניתן היה לטעון כפי שטוען כאן העותר כי מדובר במעשה מנהלי מוגמר העומד כשלעצמו), בית המשפט העליון קבע כי מדובר בעתירה מוקדמת וכי יש למצות את ההליך התכנוני. נקבע, כי מדובר בהכרזה בלבד שאין בה משום שינוי המצב התכנוני והיא בבחינת "שלב מקדמי ו"קריאת כיוון" בלבד, תוך יישום פסק הדין בעניין אחלה. בית המשפט דחה את האבחנה בין סוגי הטענות השונים לתקיפת ההחלטה ונקבע כי גם טענות שהועלו ביחס לאופן קבלת ההחלטה בדבר הכרזה אינן מצדיקות עתירה מוקדמת.

38. כך נקבע גם במקרה דומה נוסף - עת"מ 17-03-56856 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה (12/4/17, כב' הש' מרוז). גם שם נדון שלב מקדים לתכנון הסטטוטורי - החלטה על אישור "תכנית שלד", שהוא בבחינת מסמך מדיניות עקרוני לעריכת תוכניות מפורטות למתחם סירקין, שאושרה ע"י הוועדה המחוזית. לאורה של פסיקת בית המשפט העליון בעניין אחלה, נדחתה בקשת העותרת לעיכוב יישומה של תוכנית שלד מחמת שהעתירה מוקדמת והוגשה טרם מיצוי ההליך התכנוני. לא מצאתי ממש בטענות העותר לאבחון נסיבותיו של עניין זה בשל היקף השטח או רזולוציית התכנון, והן נדחות. העיקר הוא שאין מדובר במסמך סטטוטורי שיוצר שינוי בתכנון המחייב,



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

עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'

כי אם בשלב מקדים, בבחינת קריאת כיוון בלבד, לצורך הכנת תכנון מפורט שטרם גובש במוסדות התכנון ובהליך התכנוני המקובל לשלביו. מה גם שטענות אלה אינן עולות בקנה אחד עם טענות העותר לחשיבות הרבה מאוד שמצא שיש לתכנון אזור כיכר אתרים.

39. ועוד - כידוע, "הנחיות פנימיות" כוללות סוגים שונים של נהלים בשמות שונים, והן אינן עשויות מקשה אחת מבחינת תוכן ומטרתן. בענייננו, כאמור, אין למסמך המדיניות תפקיד או משמעות מעבר להנחיית המתכנן בהכנת התכנית המפורטת, כשלב מקדים לתכנון מפורט, כנדרש לפי התכנית הכוללת תא/5000 (ואף אין טענה אחרת מצדו של העותר). אין למסמך המדיניות משמעות ביחס לבקשות נוספות או אחרות. זאת, להבדיל, למשל, מהנחיות לבחינת בקשות שונות של האזרח ע"י הרשות (ראו למשל תקיפת נוהל עובדת זרה בהריון, שנדון בבג"צ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים פ"ד (3) 122). במאמר מוסגר יוער, כי אף במקרים שבהם מדובר בהנחיות שמשמשות להתוויית שיקול דעת בבחינת בקשות כאלה או אחרות, גם אז, ככלל, העדיפות היא לבחינה קונקרטית של מקרה ספציפית על נסיבותיו, על פני בחינה כללית ומנותקת הקשר (ראו דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי דיוני** בעמ' 401 ואילך).

40. אכן, בחירת החלופה שהייתה לצנינים בעיני העותר במסגרת מסמך המדיניות, איננה לא-כלום. אף שאין מדובר במסמך סטטוטורי, הוא מנחה את התכנון המפורט וככל שתופקד תכנית מפורטת בדמותו, יידרש העותר להתמודד עמה בדרך של הגשת התנגדות. ברי כי דרכו של העותר הייתה קלה יותר אילו הייתה הוועדה המקומית מאמצת את החלופה התכנונית המועדפת עליו. אך אין בכך כדי לאפשר עתירה מוקדמת, עוקפת הליך תכנון כסדרו, כפי שמבקש העותר לעשות. מדובר בקושי לכאורי שמובנה בהליך התכנוני בשלב ההתנגדויות. עמד על כך בית המשפט העליון בבג"צ 701/81 מלאך נ' לוי, פ"ד לו(3) 1, 13 (1982):

**"תם שלב ההפקדה והחל שלב ההתנגדויות - ולעניין זה אין צורך לתחום בדיוק, היכן תם שלב פלוני והחל שלב אלמוני - לובשת הוועדה את האדרת ה"שיפוטית" שלה; ושוב יש להבין דברים אלה עם חומטין: תהיה זו תמימות לצפות שחברי הוועדה - שאינם אנשי משפט - יהפכו לפתע את עורם וישתחררו מכל דעה קדומה שנתגבשה במוחם בשלבים המקדמיים הקודמים; אך עליהם לפעול בהגינות ולהיות מוכנים להטות אוזן לטיעונים ואולי לראיות, שלא יכלו להיות ערים להם או לתת להם את המשקל המתאים בשלב האישור העקרוני; אכן, במקרה דנן קבע המחוקק סייגים להבטחת ההגינות; הדיון חייב להיות פומבי, אין מידע סודי, הראיות והטענות צריך שיהיו גלויות ומובאות לידיעת כל הנוגעים בדבר. ההגינות צריכה להיות מהותית ודיונית צריך שבפועל תדון הוועדה ותיתן החלטתה בהתחשב בכל השיקולים הרלוואנטיים שהובאו לפניה, וצריך שלאזרח יהיה יסוד להאמין, שכך נהגה הוועדה. ההחלטה ודרכי פעולתה של הוועדה צריכות לא רק להיות הוגנות אלא גם להיראות הוגנות."**



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

41. מכל השיקולים כפי שפורטו לעיל אין להסכין עם עתירות לשיעורין, בשלבי ביניים של ההליך התכנוני ובטרם מיצויו. מקל וחומר בענייננו, כשמדובר בשלב מקדמי להכנת התכנון המפורט. אציין כי אין גם הכרח שאמנם תופקד תכנית מפורטת כאמור. אף אין להוציא מכלל אפשרות שיחול שינוי כזה או אחר בעמדת הוועדה ומבחינה זו, העתירה גם תיאורטית (ראו ברק-ארוז **שם** בעמ' 347-349 וכן, בעמ' 352 ואילך).

42. הדברים יפים גם בכל הקשור לטענה לפגם שנפל בהחלטה על אישור מסמך המדיניות, בשל הפעלת משמעת קואליציונית. בעת"מ (י-ם) 26766-07-10 **מרגלית נ' עיריית ירושלים**, כב' הש' בן-אור, 19/1/11, נטענה טענה דומה. העתירה שם הוגשה כנגד החלטת ועדת המשנה המקומית להמליץ לפני הוועדה המחוזית להפקיד תכנית. נטען כי ראש העיר הטיל משמעת קואליציונית על חברי הוועדה והודיע שמי שיתנגד, ימצא עצמו משולל סמכויות כך שתחת שיקולי תכנון נשקלו שיקולים פוליטיים שאינם ממין העניין וראש העיר אף מימש את האיום בפועל ופיטר את העותר 2 החבר בוועדת המשנה מתפקידו כסגן ראש העיר. העתירה נדחתה על הסף בהיותה מוקדמת גם בנסיבות העלאת טענה זו. פסק הדין אושר ע"י בית המשפט העליון על נימוקיו (עע"ם 1678/11 מיום 11/6/12: **"שלב ההתערבות, אם בכלל, בכל מה שקדם לאישורה של התכנית - הוא רק לאחר אישורה ולא בשלב קודם. טענות המערערים שמורות להם, אך לא לשלב זה"**).

אעיר כי בית המשפט הפנה את העותר גם לאסמכתא זו, אך העותר בחר להתמקד בהבדל שקיים לטענתו לגוף העניין בין שני המקרים (וגם אז התייחס לטענות הצדדים ולא לקביעות בית המשפט); ולא התייחס לפסק הדין בהיבט הרלבנטי לענייננו, שלפיו השלב לבחינת הטענה הוא לאחר מיצוי ההליך התכנוני.

43. על מנת להפיש את הדעת אוסיף ואעיר עם זאת, כי גם לגוף העניין לא שוכנעתי כי העותר הניח תשתית מספקת לטענתו בעניין המשמעת קואליציונית (גם בשים לב לבקשה להוספת ראיה בדמות כתבת טלוויזיה שבה רואיינה סגנית ראש העיר שפוטרה לטענתה בשל ההצבעה נגד מסמך המדיניות). לא הובאו ראיות שיש בהן כדי לפרוץ בשלב זה את חזקת התקינות המנהלית של הרשות. אין מקום שניבנה מכתבת טלוויזיה כאמור. על פניו מעיון בפרוטוקולים התקיים דיון ענייני וארוך הן בוועדת המשנה והן במליאה, תוך שהוצגה והועלתה גם סוגיית השיקולים "הפוליטיים" והמשמעת הקואליציונית. על פניו, היועצת המשפטית הבהירה את הדברים כהויותם. יש איזון עדין בין היותם של חברי הוועדה המקומית פוליטיקאים לבין תפקידם בוועדה ועל פניו, לא נראה שאיזון זה נפרץ (אציין כי כפי שגם ציינה המשיבה 4 בס'



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

**עת"מ 21-02-28963 צביאלי נ' ועדה מקומית לתכנון תל אביב ואח'**

223 לתגובה, וטענתה לא נסתרה, במבחן המעשה סגנית נוספת של ראש העיר, הצביעה נגד אישור מסמך המדיניות ונותרה בתפקידה).

44. סוף דבר: מכל האמור העתירה נדחית על הסף בהיותה מוקדמת ובטרם מוצה ההליך התכנוני.

בהתחשב בהשקעה שנדרשה מצד המשיבות ולאור קביעותיי לעיל, ישא העותר בהוצאות המשיבות 1-3 והמשיבה 4, בסך של 20,000 ₪ כ"א (בסך הכל 40,000 ₪).

### **המזכירות תדוור לצדדים.**

ניתן היום, י"ב אב תשפ"א, 21 יולי 2021, בהעדר הצדדים.

יעל בלכר, שופטת