



בית המשפט העליון

ע"מ 25321-04-25

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז

לפני:

1. אדם טבע ודין
2. הפורום הציבורי לאיכות הסביבה באשדוד

המבקשים:

נגד

1. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום
2. ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה במחוז דרום
3. הוועדה המקומית לתכנון ובניה באשדוד
4. יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה באשדוד
5. מהנדס העיר אשדוד
6. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה
7. הוועדה לשמירה על הסביבה החופית
8. אופק ניהול מלון גלי הים בע"מ
9. אופק החזקות (מ.ג.ה) אשדוד בע"מ
10. אופק השקעות – יעקב אברהמי
11. רשות מקרקעי ישראל

המשיבים:

בקשה למתן סעד זמני בערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 1.4.2025 בעת"מ 22891-01-25 שניתן על-ידי כבוד סגנית הנשיא י' רז לוי

עו"ד אלי בן ארי, עו"ד אורטל סנקר

בשם המבקשים:

עו"ד אופיר גבעתי

בשם המשיבות 1-2, 6-7 ו-11:

עו"ד תמר עיני ורדון

בשם המשיבים 3-5:

עו"ד קרן קמחי נדולני, עו"ד יואב גלזנר

בשם המשיבים 8-10:

החלטה

1. בפני בקשה למתן סעד זמני בערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 1.4.2025 (עת"מ 22891-01-25, סגנית הנשיא י' רז לוי).

2. מקורו של ההליך שבפני בעתירה מינהלית שהגישו המבקשים וכוונה כנגד החלטתה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז דרום, היא המשיבה 1 (להלן: הוועדה המחוזית) מיום 11.12.2024, שבה אושרו שתי תכניות מפורטות (תכנית 603-0760389 ותכנית 603-0760116) (להלן: התכניות העדכניות). תכניות אלה, שהוגשו על-ידי המשיבים 8-10 (להלן: היזמים), מאפשרות בניית מלונות במרחק של כ-60 מטרים מקו הים בשני מגרשים בעיר אשדוד, קרי בתוך "תחום חוף הים" כהגדרתו בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן: חוק הסביבה החופית). התכניות העדכניות נועדו להחליף שתי תכניות קודמות (תכנית 2/119 ותכנית 3/119) שהתירו בניית מלונות באותם מגרשים, ואשר אושרו ופורסמו ברשומות למתן תוקף בשנים 2004 ו-2015 (להלן: התכניות הישנות). בעיקרו של דבר, התכניות העדכניות מגדילות את מספר החדרים במלונות (תוך הקטנת שטח החדרים עצמם), וכן כוללות שינויים נוספים – במפלס הכניסה למלונות, בקו הבניין הצפוני (עבור מרפסות) ובגובה המבנים (ללא תוספת קומות). לצד זאת, התכניות כוללות הקצאת שטחים פתוחים מסוימים לשימוש הציבור.

3. מבלי לפרט יצוין כי הדיון בבקשתם של היזמים לאישור התכניות העדכניות נמשך מספר שנים. במהלך תקופה זו הדיון עבר ממוסד תכנוני אחד לאחר, והתקבלו בו החלטות שונות ואף מנוגדות. מוסדות התכנון הסכימו ביניהם כי ככל שהתכניות העדכניות היו מוגשות מבלי שקדמו להן התכניות הישנות, לא היה מקום לאשרן. זאת, בשל אי התאמתן לעקרונות תכנוניים עדכניים, ובפרט לאלה שנקבעו בחוק הסביבה החופית ובתכנית המתאר הארצית 1 (שנכנסה לתוקף בשנת 2020, להלן: תמ"א 1), אשר קובעת כי בנייה בתחום חוף הים היא ככלל אסורה, למעט שימושים הנדרשים לטובת הציבור. למרות זאת, חלק ממוסדות התכנון (ובהם הוועדה המחוזית) סברו שיש מקום לאשר את התכניות, בשים לב לכך שהן משפרות את התכניות הישנות (שממילא עודן בתוקף), גם מנקודת מבט ציבורית (בשל הקצאת שטחים מסוימים לשימוש הציבורי), ובעיקרו של דבר אינן מרחיבות את הבינוי שכבר אושר (למעט חריגות קטנות של 20 ס"מ דרומה וצפונה באחד המגרשים). מוסדות תכנון אחרים סברו כי אין לאשר את התכניות העדכניות אך מהטעם שהן משפרות את התכניות הישנות, ולא כל שכן מבלי שנבחנו חלופות תכנוניות שפגיעתן פחותה.

4. בעתירתם המבקשים טענו, בעיקרו של דבר, כי לא היה מקום לאשר את התכניות העדכניות בשים לב לפגיעתן הקשה בסביבה החופית. המבקשים הטעו כי התכניות העדכניות אינן עולות בקנה אחד עם עקרונות התכנון שנקבעו בתמ"א 1. כן נטען כי

התכניות העדכניות אינן עולות בקנה אחד עם חוק הסביבה החופית ועם התפיסות התכנוניות העדכניות, הנובעות מהידע שנצבר במהלך השנים ביחס להשלכות של שינויי האקלים על הסביבה החופית (ובפרט ביחס לעלייה של מפלס הים). המבקשים הוסיפו וטענו כי מדובר במצב חריג המחייב את מוסדות התכנון לבחון מחדש את התכנון כולו, לרבות תוך ביטול התכניות הישנות בדרך של הכנת תכנון חלופי שיעלה בקנה אחד עם הידע הקיים. לשיטת המבקשים, חובה זו נלמדת, בין היתר, מבג"ץ 9409/05 אדס טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316 (2010) (שבו נקבע כי לעתים חלה חובה לכלול, במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת, ככל שטמון בה פוטנציאל של ממש לפגיעה סביבתית). עוד נטען כי בהקשר הנוכחי ניתן לבצע "חילופי שטחים" כך שזכויותיהם של היזמים במגרשים ינוידו למגרש הצמוד אליהם מכיוון מזרח, המצוי בבעלות רשות מקרקעי ישראל, היא המשיכה 11 (להלן: רמ"י) ואשר משמש כיום כמגרש חניה.

5. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה. בפתח פסק דינו ציין בית המשפט המחוזי כי "העובדה שמשמעות דחיית העתירה הינה בניית שני בתי מלון ממש על שפת הים, בתוך תחום חוף הים – הינה תוצאה רחוקה ממיטבית, והיא אף אינה תואמת את העקרונות התכנוניים המוכרים והמתוקפים היום, הן בתמ"א 1 והן בחוק השמירה על הסביבה החופית". עם זאת, נקבע, בעיקרו של דבר, כי הטעמים שעמדו ביסודן של ההחלטות לדחות את ההתנגדויות לתכניות, מבוססים על שיקולים תכנוניים מובהקים, וכי לא נמצאה עילה להתערב בהן. בהקשר זה, בית המשפט המחוזי ציין כי מוסדות התכנון בחנו את כל השינויים המבוקשים במסגרת התכניות העדכניות (ביחס לתכניות הישנות) ומצאו כי במכלול, אלה מביאות לשיפור במצב התכנוני, גם מנקודת מבט ציבורית. באשר לבחינתן של חלופות לתכניות העדכניות קבע בית המשפט המחוזי כי הצעתם של העותרים ל"חילופי שטחים" עם המגרש שבבעלות רמ"י עלתה בדיונים קודמים ונפסלה כבלתי ישימה, בין היתר בשים לב להתנגדותה של רמ"י, כך שלמעשה אין בנמצא חלופות אפשריות שפגיעתן פחותה. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה גם בהתבסס על בחינה של נסיבות העניין לאורו של סעיף 14 לתמ"א 1 (המכונה "סעיף הגמישות"), אשר מאפשר במצבים מסוימים לאשר תכניות בתחום חוף הים.

6. ביום 10.4.2025 הגישו המבקשים לבית משפט זה ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. הבקשה הנוכחית הוגשה מספר ימים לאחר מכן, ביום 15.4.2025, ובה עותרים המבקשים להורות שהמשיבים 3-5, דהיינו הוועדה המקומית לתכנון ובניה באשדוד (להלן: הוועדה המקומית), יושב-ראש הוועדה המקומית ומהנדס העיר אשדוד

(להלן: משיבי הוועדה המקומית) לא יאשרו או יאפשרו עבודות פיתוח או בניה כלשהן מכוח התכניות העדכניות וכי היזמים לא יבצעו עבודות כאמור, עד להכרעה בערעור. המבקשים טוענים כי סיכויי קבלת הערעור גבוהים. בהקשר זה נטען כי נפלו בפסק דינו של בית המשפט המחוזי טעויות מהותיות המובילות לפגיעה סביבתית קשה וארוכת טווח. המבקשים טוענים עוד כי לא נעשתה בחינה אמיתית של חלופות אחרות שפגיעתן פחותה, כך שבפועל נבחרה רק חלופה אחת (חילופי השטחים עם המגרש שבבעלות רמ"י), ואף זאת באופן שטחי ולא מסודר. המבקשים מוסיפים וטוענים כי שגה בית המשפט המחוזי בקבעו כי תנאי סעיף 14 לתמ"א 1 מתקיימים בענייננו, וכי אף אם תנאי הסעיף היו מתקיימים, היה מקום להפעיל שיקול דעת בעניין ולא להתיר את הבנייה. המבקשים טוענים כי גם מאזן הנוחות נוטה במקרה זה לטובתם. לשיטתם, אם יוקמו במגרשים מושא ההליך מבנים, יהיה קשה מאד להשיב את המצב לקדמותו כך שהדיון בערעור עשוי להתייטר. לכך מוסיפים המבקשים כי תהליך הבנייה עצמו יגרום נזק סביבתי רב ובלתי הפיך באזור הרלוונטי.

7. בתגובתם מיום 29.4.2025 טוענים משיבי הוועדה המקומית כי דין הבקשה להידחות. משיבי הוועדה המקומית טוענים כי סיכויי הערעור להתקבל נמוכים. לשיטתם, לא נפל כל פגם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי המצדיק את התערבותו של בית משפט זה. בקשר לכך נטען כי התכניות העדכניות אינן משנות את ייעוד המקרקעין ואינן כוללות תוספות של זכויות בנייה, כך שהן אך משפרות את התכנון התקף ואף מיטיבות עם הציבור. משיבי הוועדה המקומית מוסיפים וטוענים כי הסעדים המבוקשים בערעור שהוגש לבית משפט זה חורגים ממסגרת הסעדים שהתבקשו בעתירה שהוגשה לבית המשפט המחוזי, מאחר שהם נוגעים גם לשינוי התכניות הישנות, שממילא כבר אושרו. באשר למאזן הנוחות טוענים משיבי הוועדה המקומית כי הליך הוצאתו של היתר בנייה מכוח התכניות העדכניות, כפי שנדרש לצורך התחלת בנייה, הוא הליך ארוך ואין הצדקה למנוע בשלב זה את קידומו. ממילא, כך נטען, מניעת ביצוע של עבודות הבנייה מכוח התכניות העדכניות לא תמנע בהכרח ביצוע עבודות במגרשים הרלוונטיים, מאחר שהדבר מתאפשר גם מכוח התכניות הישנות. לבסוף, טוענים משיבי הוועדה המקומית כי מניעת פיתוח הקרקע עד להכרעה בערעור תפגע באינטרס הציבורי הקיים בפיתוח המגרשים.

8. בתגובתם מיום 29.4.2025 טוענים היזמים גם הם כי דין הבקשה לסעד זמני להידחות. היזמים טוענים כי סיכויי הערעור להתקבל נמוכים. בהקשר זה טוענים היזמים, בין היתר, כי לא חלה חובה בנסיבות העניין לבחון חלופות תכנוניות וכי ממילא מוסדות התכנון נדרשו לסוגיה זו וקבעו, במסגרת שיקול דעתם המקצועי, כי אין חלופה תכנונית



ריאלית. היזמים מוסיפים וטוענים כי אין מקום לשנות מהתכניות הישנות המתירות בניית מלונות במגרשים הרלוונטיים. באשר למאזן הנוחות, טוענים היזמים כי כל עיכוב נוסף במימוש הבנייה יסב להם נזק רב, בשים לב, בין היתר, לעלויות התחזוקה של אתר הבנייה, לריביות שהם נאלצים לשלם בגין נטילת הלוואות ולאובדן של הכנסות פוטנציאליות. לטענתם, העיכוב האמור אף פוגע בציבור הרחב, בשים לב לכך שהמלונות המתוכננים יספקו מקומות עבודה חדשים לתושבי האזור, יקדמו את התיירות בעיר אשדוד, יובילו לטיפול הסביבה, ואף יקצו שטחים פתוחים לשימוש ציבורי. עוד נטען כי היזמים ממילא רשאים לבנות בשטח בהתאם לתכניות הישנות שחלות על השטח, כך שמתן הצו המבוקש ימנע מהם רק את השיפורים התכנוניים שבאים לידי ביטוי בתכניות העדכניות. לבסוף טוענים היזמים כי ישנו חשש שהעותרים לא יוכלו לפצותם בגין הנזק הכלכלי שייגרם להם, ככל שהערעור יידחה.

9. המשיבות 1-2, 6-7 ו-11 (הוועדה המחוזית, ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה במחוז דרום, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, הוועדה לשמירה על הסביבה החופית ורמ"י) (להלן: משיבות המדינה), שהגישו את תגובתן ביום 30.4.2025, מבקשות להותיר את ההכרעה בבקשה לשיקול דעתו של בית משפט זה. עם זאת, משיבות המדינה ביקשו להדגיש כי התכניות הישנות – שחלות על המגרשים ושתוקפן אינו שנוי במחלוקת – מתירות ממילא הקמת בתי מלון בשטח. על כן, כך נטען, משעה שהיזמים רשאים לממש את זכויותיהם בקרקע מכוח תכנית אלה, דומה כי אין מקום למתן הסעד הזמני שמבוקש. כן מבקשות משיבות המדינה להסב את תשומת הלב להתמשכות ההליכים במקרה זה, שהובילה לעיכובים רבים במימוש זכויותיהם של היזמים במגרשים.

10. לאחר שעיינתי בבקשה לסעד זמני ובתגובות לה, על נספחיהן, הגעתי לכלל מסקנה כי דינה להתקבל באופן חלקי כמפורט בהמשך.

11. כידוע, העקרונות המנחים בהכרעה בבקשה למתן סעד זמני לתקופת הערעור הם סיכויי הערעור ומאזן הנוחות. שני נדבכים אלו מקיימים ביניהם "מקבילית כוחות", תוך מתן בכורה לשיקולי מאזן הנוחות (ראו למשל: ע"מ 3706/20 מסעף נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבניה ביו"ש, פסקה 10 (8.7.2020); ע"מ 20157-08-24 פרץ נ' מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית, פסקה 12 (28.8.2024) (להלן: עניין פרץ)). בנסיבות העניין, בכל הנוגע לתחילת ביצוען של עבודות הפיתוח והבניה מכוח התכניות העדכניות, השתכנעתי כי מאזן הנוחות נוטה לטובת המבקשים. זאת, בשים לב לחשש כי ביצוע



עבודות כאמור בתקופת הערעור עלול להוביל ל"קביעת עובדות בשטח" ובכך ליצירת שינוי בלתי הפיך (ראו והשוו: עניין פרץ, בפסקה 12). לצד זאת, אין הכרח למנוע המשך של קידום הטיפול בבקשות למתן היתרי בניה במוסדות התכנון על סמך התכניות העדכניות, ובכך לצמצם את הנזק למשיבים, ככל שהערעור יידחה. אינני נוקטת עמדה ביחס לסיכויי הערעור, אך בקביעתו של איזון זה נתתי דעתי אף לכך שבמסגרת גלגוליו הרבים של הדיון בבקשה לאישור התכניות העדכניות, מוסדות התכנון השונים הגיעו להכרעות סותרות.

12. אשר על כן, אני מורה על מתן סעד זמני האוסר על היזמים לבצע עבודות פיתוח או בניה במגרשים מושא ההליך מכוח התכניות העדכניות. בהינתן המכלול אני מורה כי הערעור ייקבע לדיון בפני הרכב לא יאוחר מסוף שנת 2025.

13. לפני חתימה אוסיף כי העובדה שברקע הדברים עומדות התוכניות הישנות המאפשרות לכאורה קידום בנייה מעוררת סימני שאלה לגבי התוצאה המעשית של ההתדיינות כאן. אולם, נושא זה לא עמד במוקד ההתדיינות הנוכחית, וממילא אינני נוקטת בענייניו כל עמדה.

14. סוף דבר: הבקשה מתקבלת בחלקה כמפורט בפסקה 12 לעיל.

ניתנה היום, כ"ג אייר תשפ"ה (21 מאי 2025).



דפנה ברק-ארז
שופטת

