



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 64915-03-26 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1

לפני כבוד השופטת לימור ביבי

עותר איתמר כובש
ע"י ב"כ עו"ד יובל גלאון

נגד

משיבים
1.ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב
ע"י ב"כ עו"ד
2.עיריית תל אביב יפו- איגוד ערים
ע"י ב"כ עו"ד
3.הועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז תל אביב –
נמחקה
4.רשות התימור של עיריית תל אביב –יפו
5. אודי כרמלי – מהנדס עיריית תל אביב-יפו
המשיבים 1, 2, 4 ו- 5 ע"י ב"כ עו"ד הגר גנין

פסק דין

2
3 לפני עתירה מנהלית שהוגשה על ידי מר איתמר כובש, תושב ובעל נכס במקטע רחוב נחלת בנימין
4 בתל אביב, בין רחוב קלישר לרחוב מונטיפיורי, נגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו,
5 עיריית תל אביב-יפו, רשות התימור המקומית ומהנדס העיר תל אביב יפו. במסגרת העתירה, טוען
6 העותר כי המקטע, המיועד סטטוטורית ל"דרך", הפך למתחם בילוי לילי המונוי כפועל יוצא משלוש
7 החלטות אשר ניתנו על ידי המשיבים – האחת: החלטה של רשות התימור ובהתאם לה בין השעות
8 17:00-7:00 תותר כניסת הולכי רגל בלבד למקטע; השנייה: במסגרתה ניתן היתר להצבת שולחנות
9 וכיסאות על הכביש בשעות האמורות; והשלישית במסגרתה ניתן "היתר לילה" לפעילות העסקים
10 במקום עד לשעה 2:00. לטענת העותר שלוש החלטות אלו במצטבר הפכו את המקטע למדרחוב או
11 למקום המיועד "למקהל". הסוגיה המרכזית העומדת לדיון, היא האם שינוי זה בשימוש במקטע
12 בשעות הנקובות, מחייב שינוי יעוד על דרך נקיטה בהליך תכנוני מסודר, או שמא מדובר בשלוש
13 החלטות אשר כל אחת מהן ואף בהצטרפותן אינן חורגות מסמכות הרשויות המנהליות באופן
14 המצדיק התערבות בהן.
15



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

מבוא – רקע ועובדות אשר אינן שנויות במחלוקת;

- 1 העותר בעתירה - מר איתמר כובש הוא תושב העיר תל אביב יפו ובעל הזכויות בנכס
2 הממוקם ברחוב נחלת בנימין 41, תל אביב-יפו (להלן: "הבניין"). את הנכס רכש העותר
3 בשנת 2009 ובשנת 2013 החל בהליכים לקידום היתר בניה להסבת הבניין מבניין משרדים
4 לבניין ובו דירות להשכרה לטווח קצר-בינוני. בשנת 2018 עבר העותר להתגורר בדירה
5 בבניין זה, הממוקמת בקומה הרביעית ופונה למקטע רחוב נחלת בנימין שבין רחוב קלישר
6 לרחוב מונטיפיורי (להלן: "דירת העותר"). לטענת העותר וכפי שיפורט להלן, אמנם כשעבר
7 להתגורר בדירה ידע כי הרחוב מצוי באזור מגורים עם מסחר בקומת קרקע ומהווה רחוב
8 תוסס ואולם, נקודת המוצא שלו הייתה כי מדובר עדיין בשימוש עיקרי למגורים – ולא
9 במקום בילוי עד לשעות הקטנות של הלילה כפי המצב בעקבות החלטותיהם של המשיבים.
10
11
- 12 2. המשיבים בהליך הם – כפי שפורט – הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו; עיריית
13 תל אביב-יפו (להלן: "העירייה"); רשות התימור המקומית של תל אביב-יפו (להלן:
14 "רשות התימור"); ואדריכל אודי כרמלי מהנדס העיר והוועדה המקומית תל אביב-יפו
15 (להלן: "מהנדס העיר"). אציין כי בתחילה הוגשה העתירה גם כנגד הוועדה המחוזית
16 לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב ואולם, משיבה זו נמחקה בהסכמה במהלך הדיון מיום
17 29.6.26.
18
- 19 3. על מקטע רחוב נחלת בנימין, שבין רחוב קלישר לרחוב מונטיפיורי – שהוא המקטע נשוא
20 הדיון (לעיל ולהלן: "המקטע"), חלות התכניות להלן הרלוונטיות לדיון:
21 תכנית בניין עיר 44, אשר פורסמה למתן תוקף ביום 20.11.41 (להלן: "תכנית 44"),
22 ובהתאם לה, ייעוד המקטע הוא "רחוב קיים" (דרך), כאשר המבנים במקטע זה מיועדים
23 לשימוש מעורב – מגורים ומסחרי בקומות הקרקע. תכנית זו קובעת כי "דרך" פירושה
24 "וכולל כל דרך מלך, רחוב, סמטה, ככר, מעבר, גשר או שביל, מדרכה, שולי עשב,
25 או שוליים אחרים, רחבה או חלק מהם, וכל קרקע המהווה שטח דרך כמסומן במפה".
26 תכנית תא/1200 (תכנית פיתוח מנשיה), אשר פורסמה למתן תוקף ביום 3.7.75. על פי
27 תכנית זו ייעוד מקטע נחלת בנימין הוא "שטח לתכנון בעתיד". הוראות התכנית קובעות
28 בשטחים באזור תכנון לעתיד, בהם מגמות התכנון תואמות את התכניות התקפות, הוראות
29 התוכניות התקפות תמשכנה לחול ולא תבוטלנה. לאור זאת הרי שתכנית זו לא ביטלה את
30 התכניות הקודמות החלות על המקרקעין, ובכללן תכנית 44.
31 נוסף על כך, חלה על המקרקעין גם תכנית תא/680 אשר אושרה בשנת 1963 (להלן:
32 "תא/680") ואשר נועדה להסדרת התקהלויות באזור מגורים ומסחר - בין היתר במקרקעין
33 נשוא הדיון. תכנית זו אוסרת על קיומם של "אולמות למחולות, ריקודים ואספות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 ציבוריות" באזורי מגורים ומסחר מעורבים, למעט במגרשים מיוחדים שעברו הליך הסדרה
- 2 תכנוני.
- 3
- 4 במאמר מוסגר אציין כי בהתאם לתכנית רובעים 5-6 (תכנית תא/4320), אשר מצויה
- 5 בהליכי תכנון עתידה להתבטל תכנית 1200 ויעודי המקרקעין יושבו ליעודים כפי שהיו
- 6 קודם לאישור תכנית 1200. מקטע נחלת בנימין מצוי בתכנית זו ביעוד מסחרי, הכולל
- 7 שימושים כגון "חנויות, בתי קפה, בתי אוכל, מסעדות, ברים, חדרי כושר, מכונים
- 8 ושירותים אישיים".
- 9
- 10 עוד אציין כי בהתאם לתכנית המתאר הכוללת ת/5000, אשר אושרה למתן תוקף ביום
- 11 22.12.26 – שהיא תכנית כוללת החלה אף היא על מחוז תל אביב - מסומן כל אזור תל
- 12 אביב- יפו שמערבית לרחוב אבן גבירול וצפונית לרחוב יהודה הימית, כאזור מוטה הליכה.
- 13 כך, בתכנית זו רחוב נחלת בנימין ובכלל כך גם המקטע נשוא הדיון, מופיע בנספח התחבורה
- 14 של תכנית זו כאחד מ – 13 רחובות שנבחרו לביצוע כרחוב מוטה הליכה.
- 15
- 16 שלוש הן החלטות המשיבים אשר הובילו לטענות נשוא העתירה:
- 17 הראשונה – החלטת רשות התימור אשר התקבלה במהלך חודש מאי 2020, בעקבותיה
- 18 הוצבו תמרימים במקטע הרלוונטי בחודש יוני 2020 ובהתאם להם הותרה הכניסה למקטע
- 19 בין השעות 9:00 ל – 17:00 להולכי רגל, רוכבי אופניים, לרכבים ולרכבים מסחריים, אשר
- 20 להם בלבד התאפשר חנייה לצורך פריקה וטעינה. בימי חול בין השעות 17:00 ל – 9:00
- 21 המקטע היה פתוח לתנועת הולכי רגל ואופניים בלבד וכך גם בימי שישי וערבי חג בין
- 22 השעות 15:00 ל – 9:00. אציין כי בהמשך, בשנת 2024, עודכן הסדר זה האחרון כך שהוחל
- 23 רק מהשעה 18:00 בימי חול ובימי שישי משעה 16:00. נוסף על כך, בשנת 2025 עודכן הסדר
- 24 תנועה זה האחרון ונאסרה גם כניסת אופניים למקטע והוא נותר פתוח להולכי רגל בלבד.
- 25 (להלן: "החלטת רשות התימור") ההסדר האחרון – קרי זה החל משעה 18:00 עד לשעות
- 26 הבוקר וכן זה החל בימי שישי וערבי חג מהשעה 16:00 – להלן: "הסדר הערב").
- 27
- 28 השנייה - מדיניות היתרי שולחנות וכסאות במקטע – אין חולק כי בהתאם להוראות
- 29 סעיפים 39 ו – 41 לחוק העזר שמירת הסדר והניקיון – אין אדם רשאי להניח ברחוב דבר
- 30 למעט לשם טעינתו ופריקתו, אלא אם קיבל היתר בכתב לכך מראש העיר. הגדרת "רחוב"
- 31 בסעיף ההגדרות לחוק זה כוללת גם מדרכה, כביש ודרך. הכלל בהתאם לחוק זה הוא כי
- 32 בהתאם להיתר ותנאיו יכול בית אוכל להציב שולחנות וכסאות בשטח הרחוב. מספר
- 33 הכיסאות והשולחנות נקב לפי פרמטרים של שטח המדרכה בחזית בית העסק והתשתיות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 הקיימות בו. בחודש יולי 2025 (בעקבות ביטול אפשרות הכניסה לאופניים בשעות הערב) -
- 2 עודכנה מדיניות היתרי השולחנות והכיסאות במקטע - באופן שבשעות הבוקר בהן הכביש
- 3 פתוח לתנועת כלי רכב - מתאפשרת הושבה בצמוד לחזית העסק בלבד, תוך שמירה על
- 4 מעבר פנוי של 2 מטר רוחב במדרכה ובהתאם לקריטריונים הקבועים בכל העיר ואילו
- 5 בשעות תחולת הסדר הערב - ניתן להגיש בקשה להיתר שולחנות וכסאות על כל רוחב
- 6 המדרכה צמוד לחזית העסק ונוסף על כך ניתן לכלול בבקשה מטר רוחב להצבה על גבי
- 7 הכביש בצמוד למדרכה. אין חולק כי בפועל בעקבות מדיניות זו – ניתנו היתרים להצבת
- 8 שולחנות וכסאות של בתי העסק על הכביש בשעות הסדר הערב.
- 9
- 10 השלישית – מדיניות לילה לעסקים בתל אביב-יפו והיתרים בהתאם למדיניות זו אשר
- 11 ניתנו במקטע – אשר למדיניות זו, אפרט כי חוק העזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן
- 12 של חנויות), התשמ"ה-1980 (להלן: "חוק עזר שמירת הסדר והניקיון"), מאפשר לחנויות
- 13 לפעול בין השעות 05:00 ל-21:00, ולבתי אוכל ועינוג ציבורי לפעול בין השעות 05:00 ל-
- 14 24:00. עסקים המבקשים לפעול מעבר לשעות אלה נדרשים בקבלת היתר לילה. לשם איזון
- 15 בין אזורי מגורים לאזורי בילוי, פרסמה עיריית תל אביב לאורך השנים מדיניות לילה אשר
- 16 לטענת המשיבים (אשר לא נשללה) השתנתה מעת לעת באישור הנהלת העירייה. בכלל כך,
- 17 בשנת 2017 אישרה עיריית תל אביב מסמך מדיניות להסדרת שעות פעילות עסקים, אשר
- 18 חילק את העיר לאזורים וקבע שעות שבהן יתאפשר לשקול מתן היתר לילה. במדיניות זו
- 19 נקבע כי היתר לילה יינתן רק לעסק שהליך הרישוי שלו תקין, בכפוף לאישור הרשות
- 20 לאיכות הסביבה והפיקוח העירוני, ולא יינתן לעסק הגורם מטרדים מוכחים. מדיניות
- 21 היתרי הלילה היא מסמך פומבי המפורסם באתר העירייה. במקטע הספציפי ניתנו היתרי
- 22 שימוש ללילה כאמור במועדים כדלקמן:
- 23 ראשית, בשנת 1999 הוחלט על ידי הנהלת העירייה, כי ברחובות מסחריים "משניים"
- 24 ובאזורים המאופיינים בשילוב של מגורים ובתי אוכל, יותר לעסקים של בתי אוכל לפתוח
- 25 העסק עד השעה 01:00.
- 26 ביום 14.7.19 התקבלה החלטת הנהלת העירייה לאפשר היתרי לילה בנחלת בנימין
- 27 במספרים 41-59 ו-32-48 עד השעה 02:00 לשנת ניסיון. ניסיון זה הוארך כל פעם לשנה
- 28 נוספת ולבסוף ביום 30.9.24 נקבעה מדיניות ולפיה ניתן באזור המקטע לתת היתרי לילה
- 29 לבתי אוכל ועינוג ציבורי עד השעה 02:00.
- 30 אין חולק כי בפועל בתי עסק רבים במקטע קיבלו היתרי שימוש בלילה עד השעה 2:00
- 31 (להלן: "היתרי השימוש בלילה").
- 32



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

5. לטענת העותר שילוב שלוש ההחלטות כפי שפורטו הוביל לכך שבשעות הערב, הלכה למעשה השימוש הנעשה במקטע הוא כ"מדרחוב" או כ"מקהל". אשר לכך, נטען בתמצית כי בניגוד ליעוד "דרך", אשר בה נעשה שימוש למעבר ולתנועה, בפועל שילוב שלוש ההחלטות הוביל לכך, שבמקטע שוהים אנשים ולא עוברים דרכו. נטען כי כפועל יוצא מכך, נגרמים לעותר מטרדי רעש ועשן. כיוון שכך פנה העותר, קודם להגשת העתירה במכתבי התראה – אשר לא הועילו ומשכך, פנה בעתירה זו.
6. לשם שלמות היריעה אציין כי לבד מעתירה זו, נקט העותר בהליכים נוספים ובכלל כך – בשל פעילות בר ספציפי (בר "שפגאט"), הגיש העותר עתירה מנהלית (עת"מ 22-01-2701) נגד העירייה והבר, אשר נדחתה בפסק דין מיום 14.03.22. זאת משהוכח כי העירייה נוקטת בהליכי אכיפה כלפי הבר ולא נמצא מקום להתערב בפעילותה. כמו כן, הגיש העותר תביעה אזרחית (ת"א 23-03-45007) נגד בר "שפגאט" בגין מטרד רעש ובמסגרתה ניתן פסק דין ביום 29.06.2025, בו חויב הבר לשלם לעותר פיצוי כספי. הבר נסגר בסוף אוקטובר 2025 ואולם, תחתיו נפתח מקום חדש והעותר הגיע לכלל החלטה ולפיה, לא די בטיפול נקודתי בבתי העסק, אלא שיש לתקוף את התנהלות והחלטות המשיבים אשר הובילו להתנהלות זו ומשכך, הוגשה העתירה.

טענות העותר:

7. העותר פותח ומפרט כי המקטע נשוא הדיון, אשר ייעודו הסטטוטורי הוא "דרך", הפך בשעות הערב למתחם בילוי לילי המוני וקבוע, כפועל יוצא ממעשי ומחדלי המשיבות (בתמיכה לכך, הציג העותר תמונות וכן, סרטונים המתעדים את הפעילות בשעות הערב). לטענת העותר, מציאות זו גורמת למטרדי רעש ועשן קשים, המהווים סימפטום לבעיה עמוקה יותר של שינוי ייעוד המרחב.
8. לטענת העותר הפיכת המקטע מ"דרך" שהיא מקום בו עוברים והדגש בו הוא על התנועה דרכו - למקום התקהלות ובילוי שהדגש בו הוא השתייה - היא שינוי מהותי באופיו, הדורש הליך תכנוני מלא של שינוי יעוד – לרבות הכנת תכנית מפורטת הכפופה לביקורת ציבורית במסגרת הליכי התנגדות וכן, אשר לאחר אישורה מאפשרת למי שנפגע כפועל יוצא ממנה להגיש תביעה לפיצוי לפי הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה"). נטען כי לא ניתן לעקוף את ההליך התכנוני בהתאם לדין באמצעות הסדרים מנהליים או תעבורתיים – כפי שנעשה על ידי המשיבים. כך לטענת העותר קיים הבדל מהותי בין שימוש לדרך לבין שימוש בילוי ופנאי או שימוש כ"מיקהל". והראייה – במסגרת הוראות סעיף 62א' לחוק התכנון והבנייה הוסכמה הוועדה המקומית



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 לתכנון תכניות מתאר בין היתר ביעודי "דרך" או "מיקהל" – עובדה המלמדת כי המחוקק
- 2 סבר שמדובר ביעודים שונים. עוד מפנה העותר להוראות תכנית תא/680, אשר הסדירה
- 3 מפורשות שימוש למטרות בילוי באולמות סגורים ומשכך, מכוח קל וחומר, שיש לקבוע
- 4 יעוד מיוחד לשימוש למטרות זהות בשטחים פתוחים. נוסף על כך נטען כי במקרה דנן יעוד
- 5 הבניינים במקטע הוא למגורים תוך שימוש נלווה למסחר בקומות הקרקע. דא עקא,
- 6 שלטענת העותר, השימוש הטפל השתלט על העיקר, הואיל ואין הוא מאפשר שימוש סביר
- 7 למגורים. העותר מוסיף וטוען כי אם אין יעוד המתאים לשימוש במקרה דנן – להתקהלות
- 8 – הרי ששומה על הרשויות ליצור אותו. נטען כי בנסיבות המפורטות, השימוש מהווה
- 9 שימוש חורג ויתרה מכך, כזה המהווה סטייה ניכרת מתכנית המתאר ומשכך, ניתן לאפשרו
- 10 רק על דרך שינוי תכנית המתאר.
- 11
- 12 9. יתרה מכך, נטען כי החלטת רשות התימור, להפוך את המקטע ל"מדרחוב", התקבלה
- 13 בחוסר סמכות ואו למטרה זרה. זאת הואיל ומטרות ההחלטה היו כלכליות וחברתיות
- 14 ("עידוד המסחר המקומי" ו"הרחבת שטח העסקים") ולא תעבורתיות וזאת, שעה שרשות
- 15 התימור מוגבלת לשקול בהפעלת סמכותה לקביעת הסדרי תנועה, רק טעמים תעבורתיים.
- 16 נטען עוד כי גם ככל שההחלטה הייתה יפה כהסדר זמני בתקופת הקורונה, הרי שצורך זה
- 17 פג עם חלוף הצורך הזמני.
- 18
- 19 10. לטענת העותר נוסף על האמור, חדל מהנדס העיר מהפעלת סמכויותיו לפי פרק י' לחוק
- 20 התכנון והבנייה להוצאת צווי הפסקת שימוש אסור בדרך, כגון שימוש בכביש ובמדרכה
- 21 לצרכי התקהלות ובילוי בניגוד ליעוד הסטטוטורי "דרך" ונוסף על כך, חדלו המשיבות 1 ו
- 22 – 2 (הוועדה המקומית ועיריית תל אביב-יפו) מאכיפת חוקי עזר עירוניים. לטענת העותר,
- 23 מחדלי אכיפה אלו מאפשרים את המשך השימוש האסור והפגיעה החמורה בעותר
- 24 ובזכויותיו. עוד טוען העותר כי על אף שפנה לעירייה פעמים רבות, הוא לא קיבל מענה
- 25 ענייני ואפקטיבי.
- 26
- 27 11. כריכוז טוען העותר כי התנהלות המשיבים מהווה מחדל שלטוני בלתי סביר באופן קיצוני
- 28 ובלתי מידתי, הנגוע בשיקול זר, המשקף התנערות מחובת הפעלת שיקול דעת והפוגע
- 29 בזכויות היסוד של העותר, לרבות זכותו לקניין, לבריאות, לפרטיות ולאיכות חיים ראויים.
- 30 זאת בין היתר הואיל ועד להגשת העתירה נמנעו המשיבים מלמסור פרטים מינימליים
- 31 המאפשרים לבחון את התשתית אשר עמדה בבסיס החלטותיהם.
- 32 במאמר מוסגר אציין כי נוכח טענותיו אלו האחרונות של העותר, פנה העותר בבקשה
- 33 לפרטים נוספים. במסגרת דיון בעתירה אשר התקיים ביום 29.6.26 - הסכימו המשיבים



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 למסור תצהיר גילוי מסמכים אשר יכלול התייחסות למדיניות ולכרונולוגיה אשר הובילה
- 2 לקבלת ההחלטות נשוא העתירה וזה הוגש ביום 15.8.26 – כפי שיפורט להלן.
- 3
- 4
- 5 12. לאור טענותיו עתר העותר במסגרת העתירה לסעדים כדלקמן:
- 6 להורות לוועדה המקומית לבצע את תפקידה התכנוני מכוח סמכותה בסעיפים 61 (5) ו-69
- 7 (א)(2) לחוק התכנון והבנייה, ובמסגרת זו להכין ולהגיש תוך 12 חודשים, תכנית מפורטת
- 8 הראויה להפקדה, אשר תסדיר את הייעוד והשימושים במרחב הציבורי במקטע, כנדרש
- 9 בדין וכמפורט בעתירה. נטען כי בין היתר יש לבסס את התכנית על נתונים ותבחינים
- 10 במסגרתם יבחנו תחת אילו מגבלות ניתן לשנות את המקטע ואת היעוד מדרך ליעוד של
- 11 שטח ציבורי עם שימושי בילוי ופנאי או "מיקהל", תוך התחשבות בין היתר בקרבה
- 12 למקומות מגורים ולמטרדים אשר נגרמים כפועל יוצא מכך ודרכי האכיפה כנגד מטרדים
- 13 כאמור.
- 14 עוד מבקש העותר כי בית המשפט יקבע כי בהינתן שאין בדין הרלוונטי הגדרה ל"מדרחוב",
- 15 ובהינתן שהמקטע מיועד ל"דרך" בתכנית החלה עליו, אין המקטע יכול לשמש, מכוח
- 16 החלטת רשות התימור, כמקום המשמש להתקהלות לשהייה מתמשכת של בני אדם
- 17 למטרות פנאי ואו בילוי. לאור זאת מתבקש בית המשפט לקבוע כי החלטת רשות התימור
- 18 להסב את המקטע ל"מדרחוב", נתקבלה בחוסר סמכות. זאת בין היתר הואיל והשיקול
- 19 המרכזי בבסיס ההחלטה היה שיקול כלכלי-חברתי (עידוד מסחר והרחבת שטח עסקים).
- 20 נוסף על כך, התבקש בית המשפט לקבוע כי ההחלטה אינה סבירה בשים לב לכך שהיא
- 21 משנה שינוי מהותי את אופי הסביבה ומשכך, היא מהווה "סטייה ניכרת" מהתכנית החלה,
- 22 כהגדרתה בחוק. כהסדרי ביניים התבקש להשהות את ההחלטה כל זמן שלא שונה היעוד
- 23 של המקטע.
- 24
- 25 כסעדי ביניים עד לאישור תכנית כנטען התבקש בית המשפט לקבוע כי ההתקהלות
- 26 ההמונית קבועה וחוזרת אינה בגדר מעבר ומשכך, מהווה שימוש אסור מכוח סעיף 203
- 27 לחוק התכנון והבנייה, ובהתאם, להורות למהנדס העיר להפעיל את סמכויותיו מכוח סעיף
- 28 219 לחוק, ולהוציא צווי הפסקת שימוש אסור בדרך כלפי העירייה בהיותה בעלת
- 29 המקרקעין שבהם מתבצע השימוש האסור וכלפי בעלי ומפעילי בתי העסק במקטע, בהיותם
- 30 "בעלי שליטה במקרקעין" וזאת ככל שהם מפיקים הכנסה ישירה מהשימוש בדרך (הצבת
- 31 שולחנות וכיסאות על המדרכה ואו על הכביש במקטע), וככל שהם מעבירים משקאות
- 32 ומזון למבלים כשהם מתקהלים בדרך ואו ככל שהם מעודדים את המבלים, במפורש או
- 33 במשתמע, לשהות מחוץ לתחום המקורה של העסק, בשטח ציבורי.
- 34



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

טענות המשיבים ;

- 1
- 2 13. המשיבים פותחים וטוענים כי דין העתירה להידחות על הסף מפאת שיהוי, היעדר צדדים
- 3 רלוונטיים וחוסר ניקיון כפיים. כך וביתר פירוט נטען תחילה כי מדובר בהחלטות שהן פרי
- 4 מדיניות אשר נקבעה לפני לא פחות משש שנים. לאור זאת, נטען כי העתירה לוקה בשיהוי.
- 5 עוד נטען כי לא צורפו לעתירה מי העלולים להיפגע ממנה ובכלל כך בעלי העסקים אשר
- 6 קיבלו היתרים לשימוש כדין ומשכך עלולים להיפגע ככל שאלו יבוטלו בלי שיינתן להם
- 7 יומם. לבסוף נטען כי העותר, יזם נדל"ן, הגיע למקטע בידיעה שמדובר ברחוב מסחרי
- 8 מעורב שימושים, הפך בניין משרדים למלון דירות להשכרה לטווח קצר- בינוני והוא טוען
- 9 לאחר מכן כי השימושים בפועל, כפי שהם מזה שנים, מפריעים לו. משכך, נטען כי העתירה
- 10 הוגשה בחוסר ניקיון כפיים.
- 11
- 12 14. מבלי לגרוע מטענותיהם המקדמיות כפי שפורטו, נטען כי גם לגופה דין העתירה להידחות.
- 13 כך נטען ראשית, כי טענות העותר מציגות ראייה מצומצמת של המונח "דרך", שאינה עולה
- 14 בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה ובהתאם להם שימוש כ"דרך" אינו מבחין בין דרך
- 15 להולכי רגל לבין מיסעה ומשכך, שינוי בתמהיל בין שני השימושים אינו משנה את יעוד
- 16 הקרקע. נטען כי בהתאמה המקטע היה ונותר "דרך" כיעודו הסטטוטורי. אשר לכך, פורט
- 17 כי המקטע עובר באזור מסחרי שוקק, המאופיין בעירוב שימושים מובהק של מגורים
- 18 ומסחר עוד מימי המנדט, אזור בו מותרת פעילות בתי אוכל והצבת שולחנות וכסאות, וכן
- 19 פתיחת עסקים מעבר לשעה 24:00 לפי מדיניות פומבית סדורה. נטען כי ההסדר הממתן
- 20 את תנועת כלי הרכב בשעות הערב במקטע, מהווה שינוי של תמהיל שימושי המשנה בתוך
- 21 רצועת הדרך המאושרת ואולם אינו מהווה שינוי יעוד תכנוני – באשר בכל אחד משימושי
- 22 המשנה משמש המקטע למעבר רכבים או הולכי רגל. נטען כי משכך, שינוי התמהיל כאזור
- 23 אף אינו טעון הליך תכנוני סטטוטורי. יתרה מכך, נטען מדובר בניהול המרחב הציבורי
- 24 במקטע ובכלל כך בוויסות תנועת הרכבים בשעות הערב לטובת זרימת תנועת הולכי הרגל
- 25 והבטחת בטיחותם - סוגיה המצויה בליבת סמכויותיה של רשות התימורר המקומית,
- 26 בהתאם להוראות תקנה 18 לתקנות התעבורה, תשכ"א – 1961 (להלן: **"תקנות**
- 27 **התעבורה"**). בבחינת למעלה מן הצורך נטען כי ממילא היעוד אשר לטענת העותר יש להחיל
- 28 במקרה דנן על דרך תכנון – "מיקהל" אינו יעוד מתאים. זאת בהינתן שמיקהל נכלל
- 29 ברשימת השימושים שנועדו לספק לציבור שירותים חיוניים שאינם בעלי אופי מסחרי (כגון
- 30 מוסדות תרבות, דת וקהילה) ומשכך, כלל אינו מתאים לשימוש הנטען על ידי העותר. עוד
- 31 נטען כי ממילא, המשיבים לא ביקשו להפוך את המקטע למיקהל ואין ברצונם או
- 32 בכונתם לעשות כן, אלא שמדובר במקטע הנדרש להוות חלופת מעבר יעילה ובטוחה
- 33 למשתמשי הדרך. נטען כי במסגרת הסדר התנועה הנתקף בעתירה הדרך נותרה דרך והיא



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 נועדה להישאר דרך, המסחר נותר מסחר והמסעדות נותרו מסעדות וכל שהשתנה הוא
2 תמהיל המשתמשים בדרך.
3
4 15. זאת ועוד, נטען כי הסדר התנועה הנתקף בעתירה נקבע במקטע נחלת בנימין במאי 2020
5 על ידי רשות התימור המקומית, על בסיס שיקולי תעבורה ובטיחות מובהקים. זאת
6 כמענה, בין היתר, לחסימתו החלקית של רחוב אלנבי בשל עבודות תשתית לאומיות, אשר
7 הצריך הזרמת תנועה משמעותית לדרך סמוכה המקבילה לרחוב אלנבי. באשר לכך, נטען
8 כי המקטע, שהוא רחוב מסחרי ביעודו ובאופיו הפעיל והשוקק יכול לשמש תוספת יעילה
9 ונכונה תנועתית ובטיחותית להולכי הרגל. נטען כי מבלי לגרוע מהאמור, עולה קביעה זו
10 של רשות התימור עם מדיניות תעבורתית להפיכת מרכז העיר לאזור מוטת הליכה. אשר
11 לכך פורט עוד כי רשות התימור המקומית בחנה את הצרכים בשטח, עדכנה את ההסדרים
12 לאורך השנים, והפעילה שיקול דעת מקצועי ומשכך, נטען כי אין להתערב בהחלטה זו.
13
14 16. המשיבים מוסיפים וטוענים כי בדומה גם החלטת העירייה בדבר מדיניות היתרי לילה
15 לעסקים ומתן היתרי שולחנות וכסאות, נעשתה בשום שכל ואינה מצדיקה התערבות.
16
17 17. נוסף על כך, טוענים המשיבים כי במסגרת עתירתו התמקד העותר במטרדים אשר נגרמים
18 לו כפועל יוצא מהשימוש בפועל. אלא, שלטענת המשיבים יש להבחין בין דיון בחוקיות
19 הסדר התנועה, כמו גם ההיתרים אשר ניתנו על ידי המשיבים, לבין טענות המטרדים,
20 שאינן אלא טענות באשר לאופן השימוש בפועל שעושים צדדים שלישיים במקומות המסחר
21 והבילוי הקיימים והפועלים מתוקף התכניות מאושרות בשילוב מדיניות העירייה. נטען כי
22 המענה לעיקר טענותיו של העותר בדבר הפגיעה הנתענת – שאינה אלא תופעת לוואי של
23 הפעילות האנושית במרחב – הוא במישור האכיפה של הדין ואינו מצוי במסגרת תקיפת
24 ההסדר המנהלי. בהקשר זה האחרון, נטען כי בהתאם לנוהל שננקט על ידי העירייה ואשר
25 אושר על ידי בתי המשפט, העירייה מפעילה מערכת סדורה ופעילה של פיקוח ואכיפה על
26 העסקים בעיר. נטען כי העובדה שהאכיפה אינה מביאה לתוצאות מיידיות או כאלו
27 המבוקשות על ידי העותר – קרי השבתה מוחלטת של חיי הלילה – אין בה כדי ללמד על
28 מחדל, אלא על הפעלת שיקול דעת באכיפה תוך איזון בין אינטרסים.
29
30 18. נטען כי בהינתן שההחלטות המנהליות נשוא הדיון, הן החלטות שהתקבלו בסמכות,
31 בסבירות ותוך איזון ראוי בין מכלול השיקולים, הרי שלא קמה עילת התערבות בהחלטות
32 אלו. נטען כי האמור חל ביתר שאת בהינתן שבהתאם להלכה הפסוקה, בית המשפט אינו
33 אמור להחליף את שיקול דעתם של המשיבים בשיקול דעתו בכל הנוגע לסוגיות
34 המקצועיות, הן התחבורתיות והן התכנוניות. בהקשר לכך מוסיפים המשיבים ומפרטים
35 כי ניהול המרחב הציבורי בלב עיר מטרופולינית, מחייב שקילת שיקולים של תנועה



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 ותחבורה, צרכי המסחר המקומי, איכות חיי התושבים, בטיחות הולכי רגל ואכיפה. נטען
2 כי בהתאמה לכך, קיבלו גורמי המקצוע החלטות תוך שקילה והבאה בחשבון של מכלול
3 האינטרסים – ואין כל עילה להתערב בהחלטותם.
4
5 לשם שלמות היריעה, אציין כי בכל הנוגע להחלטות רשות התימור בהקשר להסדרי
6 התנועה במקטע – הוגש על ידי המשיבים תצהיר גילוי מסמכים ביום 29.6.26. במסגרת
7 תצהיר זה, אשר נחתם על ידי מר אופיר כהן, מנהל רשות התימור העירונית, הוסיפו
8 המשיבים ופירטו את ההשתלשלות הנוגעת לקבלת ההחלטות נשוא הדיון ובמיוחד
9 ההחלטה הנוגעת לתמרור ואיסור כניסה למקטע לכלי רכב בשעות הערב. כך, תחילה פורט
10 כי לעירייה יעדים עירוניים מרכזיים בתחום התחבורה, המפורטים בתכנית אסטרטגית
11 אשר הוצגה כבר בשנת 2017. במסגרת תכנית זו קבעה רשות התימור יעדים כמותיים
12 למעבר משימוש ברכב פרטי, לאמצעים חלופיים כמו הליכה, רכיבה ותחבורה ציבורית.
13 זאת, על מנת להתמודד עם אתגרים תחבורתיים, אפשרות נגישות למרכז העיר ואיכות
14 חייהם של התושבים. כן נקבע ארגז כלים לשם מימוש יעדים אלו – הכולל שיפור סביבת
15 ההליכה, מיתון תנועה מנועית, העדפה לתחבורה ציבורית, הפעלת היסעים בסופי שבוע,
16 הפרדת רכיבה על אופניים, עידוד תחבורה שיתופית, מדיניות חניה ואכיפה. במסגרת זו
17 נערכו פורומים ודיונים על ידי הגורמים הרלוונטיים, אשר שוקפו בתצהיר (וכן צורפו
18 כנספחים לתצהיר) ובכלל כך אשר התקיימו: ביום 30.10.19 ו- 17.11.19. עוד פורט כי
19 במסגרת זו, על מנת לאפיין מרחבים מוטי הליכה, התקיים ביום 15.12.19 פורום בו נדון
20 מסמך אפיון ראשוני למרחבים מוטי הליכה, לרבות פרמטרים ותנאי סף. כן בחודשים
21 דצמבר 2019 – ינואר 2020 גובשו הצעות ל- 13 רחובות מוטי הליכה. נוסף על כך פורטו
22 התכנסויות נוספות של הפורומים בשנת 2020, במסגרתם נדונו מרחבים מוטי הליכה, הוצעו
23 רחובות אפשריים לשינוי הסדרי התנועה למוטי הליכה וכן, הוגדרה תכנית אסטרטגית
24 למרחבי הליכה ברגל. פורט כי בעקבות מגפת הקורונה, נערכה העירייה ליום שלאחר הסגר
25 והפעילה ערוצי פעולה אשר כללו תמהיל שימוש בדרך לשיפור התניידות באמצעים רכס
26 (הליכה ורכיבה). כמו כן, נבחנה התכנות להסבת מקטעי רחוב נוספים למוטי הליכה
27 ואופניים. בין היתר ביום 5.5.2020 התקיים דיון סטטוס בראשות מנכ"ל העירייה, בו
28 אושרו ליציאה לביצוע 13 רחובות מוטי הליכה – ביניהם גם המקטע נשוא הדיון, אשר
29 בהמשך נקבע כי יישום הסדר התנועה בו יבוצע החל מיום 15.6.20.
30 כריכוז נטען כי שינוי הסדרי התנועה במקטע, הוא חלק ממדיניות התחבורה העירונית
31 הכוללת. נטען כי נוסף על כך, נדרש שינוי הסדרי התנועה במקטע גם לצורך טיוב והתאמת
32 מרחבי ההליכה והרכיבה לאור עבודות נתייע ברחוב אלנבי הסמוך. נטען כי לאור זאת,
33 נקבע כי במקטע זה יוחל הסדר תנועה שיכלול תנועה ממונעת חד-כיוונית לדרום בשעות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 היום בלבד; רצועת החניה שונתה לאזור לפריקה וטעינה בלבד; ובשעות הערב, מוחל הסדר
- 2 תנועה המתעדף הולכי רגל וללא תנועה ממונעת.
- 3 נוסף על כך, נטען כי לא מדובר בשינוי אשר כלל רק את רחוב זה, אלא שבהסדרי התנועה
- 4 ברחוב נחלת בנימין בכללותו, חלו התפתחויות בהתאם לצרכים. כך, בתחילה כלל הסדר
- 5 התנועה שביל אופניים במקום שורת חניה מזרחית; פריקה וטעינה במקום שורת חניה
- 6 מערבית; איסור תנועת רכב בשעות הערב והלילה; והפיכת סטריות רחוב קלישר בקטע
- 7 שבין נחלת בנימין לרחוב ויסר. בשלב השני, הסדר התנועה כלל את ביטול מקטע אחד העם
- 8 - רוטשילד בנחלת בנימין כמוטה הליכה, כדי לאפשר תנועת קווי שירות תחבורה ציבורית
- 9 עם סגירת אלנבי לעבודות הרכבת הקלה. בשלב השלישי בוטל גם שביל האופניים, לאור
- 10 ריבוי הולכי הרגל.
- 11 עוד נטען כי התכנון והביצוע של סביבת ההליכה ברחבי העיר מתמשך וכולל שינויים
- 12 והתאמות. כך, פורט כי כחלק מההליך זה, התקבלו גם החלטות לביטול רחובות מוטי
- 13 הליכה שבוצעו באביב-קיץ 2020, כמו רחוב שינקין ורחוב הארבעה; ביום 15.9.2020
- 14 התכנס פורום תנועה והליכה ברגל לבחינה וקביעת יעדים להמשך קידום מדיניות עידוד
- 15 ההליכה; וביום 2.11.2020 התקיים דיון סטטוס בראשות מנכ"ל העירייה בנושא "רחובות
- 16 מנוהלי תנועה - תמונת מצב ותכניות לעתיד".
- 17 לאור כל האמור נטען כי שינוי הסדר התנועה במקטע נחלת בנימין, הוא רכיב אחד במארג
- 18 שלם של הסדרי תנועה שהוטמעו, דווקא, שונו וממשיכים להתעדכן, במטרה לממש מדיניות
- 19 עירונית תחבורתית שמציבה את הולכי הרגל בראש סדר העדיפויות. נטען כי המקטע נועד
- 20 גם לשפר את סביבת הולכי הרגל באזור עבודות הקו הסגול, וזאת לצד היותו חלק מיישום
- 21 תכנית אסטרטגית כוללת לשינוי הרגלי התנועה בעיר.
- 22
- 23 20. בשים לב לכל טענותיהם כפי שפורטו בכתב התשובה ובתצהיר המשלים, טוענים המשיבים
- 24 כי דין העתירה להידחות.
- 25
- 26 21. לאחר שהוגש על ידי המשיבים תצהיר גילוי המסמכים אשר תוכנו כמפורט לעיל, הוגש על
- 27 ידי העותר מסמך תחת הכותרת "עיקרי טיעון", אשר הלכה למעשה במסגרתו פירט העותר
- 28 תגובתו לטענות אשר עלו במסגרת תצהיר גילוי המסמכים. לשם שלמות היריעה, הנני
- 29 מוצאת לפרט את עיקרי טענותיו של העותר כפי שהובאו במסגרת זו. העותר פותח וטוען
- 30 כי העתירה נסבה על מחדל של אי ביצוע תכנון, הנובע מכך שהמשיבים שינו את אופן
- 31 השימוש בדרך והפכו אותה למקום התקהלות ושהייה, בלי שלווה לכך הליך תכנוני נדרש.
- 32 נטען כי בשים לב לסוגיה זו, הרי ששומה היה על המשיבים להציג תצהיר חתום על ידי
- 33 מהנדס העיר, שהוא זה האמון על התחום התכנוני. אלא, שלטענת העותר, מצאו המשיבים



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 להגיש תחת זאת, תצהיר של האחראי על רשות התימור. נוסף על כך לטענת העותר
2 התצהיר כולל רקע מדיניות, מסמכי אסטרטגיה ופרוטוקולי תנועה טכניים. אלא שהלכה
3 למעשה נמנעו המשיבים מלהציג החלטה מנהלית קונקרטית בת ביקורת אשר יכולה
4 להחליף את הצורך בתכנון, ואשר ניתן לתקוף אותה.
5 יתרה מכך, נטען כי ממילא אין בכתב התשובה, כמו גם בתצהיר אשר הוגשו מטעם
6 המשיבים, כלתימוכין לטענות בדבר עריכת "איזון" בין צורכי הכלכלה הלילית לבין איכות
7 חיי התושבים. זאת בשים לב לכך שאין כל תיעוד המבהיר כיצד נבחנת רמת המטרד של
8 היתרי שולחנות וכיסאות, מהם הקריטריונים לשינויים, וכיצד נמדדו עומסי המבקרים
9 והשהייה האינטנסיבית של הולכי הרגל.
10 זאת ועוד, לטענת העותר, השיקולים שהמשיבים מודים כי שקלו – כגון ייעוד, תמהיל
11 שימושים, כלכלה לילית ומטרדים – הם שיקולים תכנוניים מובהקים, החורגים לחלוטין
12 מגדר סמכותה של רשות תימור מקומית. לאור זאת טוען העותר כי קיימות שתי חלופות
13 ששתיהן לחובת המשיבים – האחת שהאיזונים הרלוונטיים לא נשקלו בפועל והצהרות
14 המשיבים לא הוכחו, והשנייה – שהופעלה סמכות תעבורתית שלא כדין לשם תכלית
15 תכנונית שאינה בסמכות רשות התימור.
16 כריכוז טוען העותר כי בהיעדר החלטה תקפה ובת-ביקורת, נסתרת חזקת הכשרות של
17 הרשות, ועל כן מבקש העותר לקבוע כי המשיבים לא קיימו את החלטת בית המשפט,
18 לדחות את הגנתם ולקבל את העתירה במלואה.
19

דיון והכרעה:

20
21 22. כפי שפורט לעיל, בעתירה התקיימו שני דיונים במסגרת השמיעו הצדדים טיעוניהם וכן
22 השלמה לטיעוניהם – במועדים: 29/6/26 ו- 16/9/26. נוסף על כך, הוגשו בין שני הדיונים-
23 תצהיר גילוי מסמכים על ידי המשיבים ועיקרי טיעון מטעם העותר. כלל טענותיהם של
24 הצדדים כפי שהועלו במסגרת כלל הכתבים והדיונים שוקפו לעיל בהרחבה.
25 משהונחו בפני כלל טענות הצדדים הגיעה העת להכריע בדיון.
26
27 23. קודם לקיום הדיון בטענות הצדדים לגופן ובהינתן שבמסגרת העתירה עותר העותר
28 להתערבות בהחלטות רשויות מנהליות, הנני מוצאת לפרט, כנקודת מוצא לדיון, את
29 ההלכה המושרשת ולפיה הביקורת השיפוטית אשר תופעל על החלטת רשות מנהלית על
30 ידי בית המשפט לעניינים מנהליים, היא ביקורת שיפוטית מצומצמת, בעילות התערבות
31 המוכרות לגבי הפעלת שיקול הדעת המנהלי. יפות לעניין זה קביעות בית המשפט בעליון
32 בבג"ץ 376/81 משה לוגסי נ' שר התקשורת, לו(2) 449 (1981):



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 "כאשר בית-משפט זה בוחן סבירות פעולתה של רשות מינהלית, העוסקת במוטל
2 עליה בתחום סמכויותיה או מפעילה כוחות שהוענקו לה לפי החוק או לפי סדרי
3 המינהל, מקובל על בית-משפט זה מאז ומתמיד כלל גדול: אין הוא פוסק בשאלה, מה
4 הדרך, שהיה נוקט בית המשפט, לו היה ניצב במקומה של הרשות המינהלית והיה
5 מבצע את מה שמוטל עליה או את המסור לסמכותה. בעת הבחינה, אם רשות מינהלית
6 פעלה בסבירות, אין בית המשפט שואל את עצמו, אם גם הוא בעצמו היה נוקט אותה
7 דרך ממש; לא זהות הגישות בין בית המשפט לבין רשות מינהלית היא אבן הבוחן,
8 אשר כל סטייה ממנה מוליכה למסקנה בדבר הקיום של חוסר סבירות. על-מנת להניע
9 את בית המשפט, כי יתערב בפועלה של רשות מינהלית ויפסול אותה, יש תחילה
10 לשכנע את הערכאה השיפוטית, כי פעולתה של הרשות סוטה באופן מהותי וקיצוני
11 מן הסביר, וכי חוסר ההיגיון הטמון בה יורד לשורשו של עניין (בג"צ 596/75 [1]; בג"צ
12 156/75 [2]; בג"צ 1/81 [3]). זאת ועוד, פתרון סביר אינו תמיד אחד ויחיד, וייתכנו
13 חלופות, שכל אחת מהן סבירה כשלעצמה."
14
15 נוסף על כך, יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות בע"מ 3351/13
16 אברהם נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור ולשיקום ולהתחדשות
17 שכונות בת"א בע"מ (23.3.14) ולפיהם:
18 "אכן, בית המשפט הנקרא להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטת הרשות אינו פועל
19 כ"רשות על" ואל לו להמיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו. עליו
20 לבחון את חוקיות פעולת הרשות ואת סבירות החלטתה."
21
22 עוד באשר להתערבות בשיקול דעת הרשות המנהלית בהחלטתה, נקבע כי ככל שהחלטה
23 עומדת במתחם הסבירות, הרי שלא תקום עילה להתערבות בה. אשר ל"סבירותה" של
24 ההחלטה המנהלית, נקבע כי החלטה מנהלית היא סבירה "אם קבלתה היא פועל יוצא
25 של איזון בין שיקולים ואינטרסים רלוונטיים שלהם ניתן משקל הולם בנסיבות העניין"
26 (ע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, סיון יחיאלי
27 (9/9/14); בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421, 445-446). כך
28 בבג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל נא(3) 46, 57
29 נקבע כיתחום פריסתו של מיתחם הסבירות אינו אחיד, אלא שהוא עשוי להשתנות בהתאם
30 לנסיבותיו של מקרה נתון:
31 "השאלה אם החלטה מינהלית לוקה בחוסר סבירות קיצוני תלויה בגבולות של
32 מיתחם הסבירות, הוא המיתחם שבו הרשות המינהלית רשאית להחליט לפי שיקול



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 דעתה. מיתחם הסבירות של כל סמכות מינהלית תלוי במאפיינים של הסמכות: מה
2 הלשון והתכלית של החוק המסמך; מי הרשות המוסמכת; מהו העניין המוסדר על-
3 ידי הסמכות; האם הסמכות מופעלת בעיקר על יסוד מימצאים עובדתיים, על יסוד
4 שיקולים של מדיניות, או על יסוד מבחנים מקצועיים, כגון: מבחנים רפואיים או
5 הנדסיים; וכיוצא באלה. בהתאם למאפיינים אלה משתנה מיתחם הסבירות: יש שהוא
6 צר ויש שהוא רחב. בהתאם לכך משתנה גם הביקורת השיפוטית: אף שהכלל בדבר
7 הסבירות, המשמש את הביקורת השיפוטית, הוא אותו כלל לגבי כל סמכות וסמכות,
8 היישום של כלל זה משתנה לפי מיתחם הסבירות מסמכות לסמכות. ככל שמיתחם
9 הסבירות מתרחב, הביקורת על הסבירות מצטמצמת.”
- 10
- 11 משהונחו ההתוויות הנוגעות להיקף ההתערבות של בית משפט זה בהחלטות הרשויות
12 המנהליות, אפנה לבחינת ההחלטות במקרה דנן.
- 13
- 14 24. כפי העולה מהמפורט לעיל - במרכז הדיון שלוש החלטות אשר קיבלו המשיבים, אשר
15 צירופן - כך נטען על ידי העותר - הוביל דה פקטו לשינוי יעוד המקרקעין- מ"דרך" ליעוד
16 המשמש ל"מקהל" או לשצ"פ המשמש להתקהלות, שהות ובילוי. לטענת העותר שינוי יעוד
17 דה פקטו זה, טעון הסדרה במסגרת תכנית מתאר ומשלא הוסדר, הרי שמדובר בהתנהלות
18 - בפעולה או במחדל - שאינה כדין אשר יש להתערב בה. כפי שיפורט להלן, טענותיו של
19 העותר מופנות להצטברות ההחלטות, קרי בהתאם לטענותיו בשל צבר ההחלטות נגרם
20 שינוי היעוד. אלא שלגישתי ראייה רחבה-מצטברת זו - אשר אינה בוחנת באופן פרטני כל
21 אחת מההחלטות - אינה נכונה ולמצער אינה נדרשת במקרה דנן. זאת ראשית, בשם לב
22 לכך שעל פניו עסקינן בשלוש החלטות אשר התקבלו על ידי רשויות שונות ובעלות סמכויות
23 שונות ומשכך, לגישתי יש לבחון תחילה, האם באופן קבלת איזה מההחלטות בפני עצמו
24 נפל פגם המצדיק התערבות או מאפשר התערבות. זאת, בין היתר, תוך בחינת השאלה האם
25 בקבלתה חרגה הרשות הרלוונטית מסמכותה. כחלק מבחינת ההחלטה ואופן קבלתה, ניתן
26 להידרש גם להשלכה אשר יש לכל אחת מההחלטות על סוגיית שינוי היעוד. זאת בהיתן
27 שעל פניו ככל שאמנם שונה היעוד - שלא כדין - על פניו יכול שיהא בכך כדי להשליך על
28 תוקפה של ההחלטה. רק ככל שבחינה פרטנית של כל אחת מההחלטות, אינה מובילה
29 למסקנה ובהתאם לה איזו מההחלטות בפני עצמה הובילה לשינוי היעוד, יש לבחון את צבר
30 ההחלטות. במקרה דנן, כפי שיפורט להלן, הנני סבורה כי קיימת החלטה ספציפית והיא זו
31 אשר בהתאם לה הוצאו היתרי הצבת הכיסאות והשולחנות על הדרך ועל המדרכה - אשר
32 היוותה את "קו פרשת המים" - קרי היא זו אשר הובילה לשינוי היעוד דא פקטו. זאת שעה
33 ששתי ההחלטות האחרות (הסדר הערב והיתרי הלילה) - ככל שהן עומדות בפני עצמן



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 וההחלטה השלישית מוצאת מהמשוואה – אין בהן כדי להוביל לשינוי היעוד ויתרה מכך,
- 2 לא מצאתי כי נפל פגם המצדיק התערבות באופן קבלתן. בנסיבות אלו, אינני נדרשת לבחון
- 3 את צבר ההחלטות. כמו גם להכריע בסוגיה – הראויה לדיון בפני עצמה – והיא האם מקום
- 4 בו כלל ההחלטות התקבלו כדין ואינן מצדיקות התערבות בפני עצמן. יש בצבר החלטות
- 5 כדי לשלול סבירותן או להקים עילת התערבות בהן.
- 6
- 7 להלן אפרט את הנימוקים העומדים בבסיס הכרעתי.
- 8
- 9 25. מושכלות יסוד בדיני תכנון הן כי שימוש במקרקעין יעשה רק בהתאם למותר בתכנית
- 10 מתאר ובהיתר כדין. כלל זה קבוע בסעיף 145 (א) לחוק התכנון והבנייה הקובע החובה
- 11 בהוצאת היתר כתנאי לביצוע עבודת בניה או שימוש. אציין במאמר מוסגר, באופן הרלוונטי
- 12 לענייננו, כי סעיף זה קובע מפורשות את הצורך בהיתר כתנאי ל"התווייתה של דרך,
- 13 סלילתה וסגירתה". על הוראה זו, מתווספת ההוראה הקבועה בסעיף 145(ב) לחוק
- 14 ובהתאם לה, לא יינתן היתר, אלא אם העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר
- 15 מתאימים לתכניות, להנחיות המרחביות או להוראות אחרות החלות לפי החוק על
- 16 המקרקעין או הבניין. נוסף על כך, סעיף 1 לחוק, מגדיר שימוש חורג בקרקע או בבניין -
- 17 כשימוש למטרה שלא הותר להשתמש בהם, לפי כל תכנית או היתר. יתרה מכך, בהתאם
- 18 לפסיקה נקבע כי בדיני התכנון והבנייה - כל שלא הותר מפורשות – אסור. כך, בע"פ 377/87
- 19 קלקא נחום בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 673, 681, נקבע על ידי בית המשפט העליון
- 20 כי:
- 21 "אין תכנון ואין בנייה ואין זכויות בנייה או שימוש לפיהן אלא לפי הוראות התכניות
- 22 השונות לדרגותיהן. מותר לבנות רק במסגרת המותרת בתכנית, ומה שאין תכנית
- 23 מיתאר מרשה במפורש – אינו מותר".
- 24
- 25 ההסדר הקבוע בחוק התכנון והבנייה נועד לשרת את עקרון השקיפות ואת עקרון שיתופו
- 26 של הציבור בהליכי אישורן של תכניות. זאת הואיל ושימושים ויעודים נקבעים במסגרת
- 27 תכנית – אשר מתפרסמת קודם למתן תוקף – ובכך מתאפשר לציבור לדעת את שמתכננות
- 28 רשויות התכנון לעשות בנכסים ובמרחב הציבורי, ומאפשר ביקורת על פעולתן עוד לפני
- 29 שהחלטה התכנונית מיושמת בפועל. בכך השקיפות משמשת גם ערובה להתנהלות תקינה
- 30 והוגנת של מוסדות התכנון, שהם נאמני הציבור (ראו מיני רבים - ע"מ 10112/02 אדס
- 31 טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה,
- 32 מחוז ירושלים, נח(2) 817 (29.12.2003), בפסקה 26). עוד הודגש בפסיקה כי עקרונות אלו
- 33 – של שקיפות ושיתוף – אינם רק "אמצעי יידוע", אלא שמדובר במנגנון המאפשר למי



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 שעלול להיפגע מהתכנון להשמיע את טענותיו לפני קבלת ההחלטה. אשר לכך פורט כי,
- 2 ההתנגדויות עשויות לחשוף בפני מוסד התכנון יתרונות, חסרונות, נתונים ושיקולים שלא
- 3 הובאו לפניו, ובכך לשפר את איכות ההחלטה ולהביא לאיזון ראוי יותר בין האינטרס
- 4 הציבורי לבין האינטרסים הפרטיים (ראו מיני רבים - בג"ץ 288/00 אדמ טבע ודין - אגודה
- 5 ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, נה(5) 673 (29.8.2001), בפסקה 18; עע"מ
- 6 8274/09 עיריית ירושלים נ' סלים סיאם, סד(3) 599 (2011) (להלן: "עניין סיאם"), בפסקה
- 7 64). עוד מאפשר שינוי יעוד באמצעות תכנית מתאר למי הסבור כי הוא זכאי לכך, להגיש
- 8 תביעה לפיצויים לפי הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, לאחר פרסום התכנית.
- 9
- 10 26. במקרה דנן, נטען על ידי העותר כי השימוש הנעשה במקטע, מהווה שימוש חורג מהמותר
- 11 במסגרת התכנית. זאת הואיל ובהתאם לתכנית המתאר יעוד המקטע הוא ל"דרך" ואולם,
- 12 בפועל נעשה שימוש שונה מזה. בהתאמה לטענה זו, תחילת הדיון בטענות, בשאלה מהי
- 13 דרך, קרי מהו השימוש המותר במקטע.
- 14 "דרך" מוגדרת בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, כ: "תוואי למעבר רכב, הולכי רגל או
- 15 בעלי חיים, לרבות מסילת ברזל, מבני דרך, אי תנועה, קיר תומך, קיר או סוללה
- 16 למניעת רעש וכן תעלה, חפיר ומעביר מים בצד הדרך או מתחת לה, ולרבות מיתקני
- 17 דרך";
- 18
- 19 סוגיית השימוש המותר בהתאם ליעוד דרך, נדונה על ידי בית המשפט העליון בבג"ץ
- 20 5145/91 צבי מימון נ' זיוה בן דרור, ראש המועצה המקומית אבן יהודה, מח(1) 457
- 21 (1993) (להלן: "עניין מימון"), באותו העניין, במקטע המיועד ל"דרך", סללה המועצה
- 22 המקומית רחוב משולב, שהוא רחוב המרוצף כולו אבנים המשתלבות זו בזו מקצה התוואי
- 23 אל קצהו, כך שאין בו הבדל של גובה בין הכביש למדרכה. בית המשפט העליון נדרש לשאלה
- 24 האם רחוב משולב עונה אחר הגדרת "דרך" או שהוא מהווה שימוש שאינו בהתאם ליעוד
- 25 הקבוע בתכנית. זאת אגב דיון בשאלה האם קופחה זכותם של בעלי הבתים הבנויים בסמוך
- 26 לדרך זו, להתנגד לתכנית. לסוגיות אלו, נדרש בית המשפט העליון בעמוד 467 לפסק הדין
- 27 וקבע כך:
- 28 "השאלה המתעוררת בענייננו היא אם נפגעה הזכות העומדת לכל מי שרואה עצמו
- 29 נפגע מהתכניות להתנגד להן טרם אישורן. על שאלה זו יש להשיב, לדעתי, בחיוב.
- 30 שאם לא פורט בתכניות בניין עיר כי הדרך תיסלל כ"דרך משולבת", שהיא חריג
- 31 למקובל בסלילת דרכים, הכיצד יידע האזרח אם להתנגד לתכנית אם לא? שהרי
- 32 מבחינתם של התושבים הגרים באותו רחוב אין למעט מהחשיבות, ואף מהחשיבות
- 33 הרבה, שיש לאופי הדרך. עניין יש להם לדעת אם ברחובם לא יהיו מדרכות להולכי



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 רגל; אם יהיו בו מגבלות תעבורתיות עקב אופייה המיוחד של "דרך משולבת", ואם
2 יהיו בו מכשולים כלשהם (כגון ערוגות או עציצים שמקובל להעמידם ב"דרך
3 משולבת"). סלילת "דרך משולבת" בלי שקדם לה ציון מפורש בתכנית, אם בתכנית
4 מיתאר מקומית ואם בתכנית מפורטת, מקפחת, על-כן, את הזכות להתנגד לתכנית,
5 ומעמידה את המתנגד הפוטנציאלי בפני מציאות שלא היה מסכים לה אילו ידע עליה
6 מראש.
7 רואה הייתי, על-כן, לקבל את טענת העותרים כי משלא צוין אף לא באחת מן
8 התכניות כי הרחובות ייסללו כ"רחובות משולבים", מחייב הדבר את שינוי של
9 התכניות המפורטות, כדי לאפשר הגשת התנגדויות כחוק ודיון בהן."
10 כהתוויה לשימוש בענייננו, מתוך פסק הדין בעניין מימון עולה כי במקרים המתאימים,
11 שינוי או התאמת הייעוד ידרשו גם מקום בו המקטע עודנו משמש כדרך ואולם, מדובר
12 ב"דרך מיוחדת".
13
14 רלוונטיות עוד, בכל הנוגע להגדרת דרך, קביעות בית המשפט העליון בעניין סיאם. באותו
15 העניין, אגב דיון בהיקף סמכותה של רשות התימור, הגדיר בית המשפט העליון, בפסקה
16 49 "דרך" כך:
17 "הגדרתה של דרך נעשית כאמור על דרך הריבוי ובעיקרה מתבססת היא על בחינת
18 קיומה של "זכות לציבור" לעבור במרחב הנדון. הדרך כוללת הן את הכביש והן את
19 המדרכה שהיא אותו חלק מהדרך שאינו כביש ומיועד למעבר הולכי רגל. יכולות
20 להיות דרכים מסוגים שונים ובהן רחוב משולב, אך גם דרך מהירה או דרך עירונית."
21
22 בית המשפט העליון שב ונדרש לגבולות הגדרת יעוד דרך בע"מ 5631/13 רשות הרישוי
23 אילת נ' עמותת העצמאים באילת - לשכת המסחר (14.11.2013) (להלן: "**עניין רשות
24 הרישוי אילת**"). באותו העניין, נדון על ידי בית המשפט העליון תוקפו של היתר בניה אשר
25 ניתן על ידי רשות הרישוי של עיריית אילת, לביצוע עבודות להצרת כביש קיים ובניית
26 מדרכה במקומו. זאת משנטען כי ההיתר בטל בהיותו מנוגד לשימוש המותר בתכנית
27 תקפות, הואיל ויהא בשימוש בהתאם להיתר כדי לשנות את ייעודו של חלק מהכביש
28 מ"דרך" ל"טיילת" או ל"שטח ציבורי פתוח". לשם הכרעה בסוגיה לפתחו, נדרש בית
29 המשפט העליון לבחינת הגדרת דרך וזאת, על מנת להכריע האם אמנם יש בהיתר כדי
30 לשנות מיעוד זה. בסעיפים 11-13 לפסק דינו, פירט בית המשפט עליון לעניין זה כי:
31 "ההגדרה בחוק כוללת בחובה סוגים שונים של "דרכים" ובהן כבישים חד-סטריים
32 וכבישים שבהם המיסעה דו-סטריית; כבישים שבהם מיסעה בת נתיב אחד וכבישים
33 שבהם מיסעה מרובת נתיבים; יש דרכים שרובן כביש ולצדן מדרכה צרה, ודרכים



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 המחולקות לכביש צר ומדרכה רחבה; יש דרכים עשויות אספלט, מרוצפות באבנים
2 משתלבות או דרכי עפר שאינן סלולות. יש בנמצא גם סוגים שונים של מדרכות:
3 רחבות וצרות; מפותחות או מוזנחות; מגוננות או חשופות; כאלו שמוקנים עליהן
4 ספסלים, מוצבים עליהן פסלי רחוב או שלובים בהן אלמנטים עיצוביים אחרים.
5 דוגמאות אלו כולן באות בגדר "דרך" ובלבד שמהותן וייעודן הוא תוואי למעבר כלי
6 רכב או הולכי רגל (במאמר מוסגר יצוין כי הגדרה זו עולה בקנה אחד עם ההגדרות
7 הקבועות בתקנה 1 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 המגדירה "כביש" כ"חלק הדרך
8 המיועד לתנועת כלי רכב, או שנשלל או שופר לשם כך, או שתנועת כלי רכב נוהגת
9 לעבור בו, למעט שולי הדרך"; והמונח "מדרכה" מוגדר כ"חלק מרוחבה של דרך שאינו
10 כביש, המצוי בצד הכביש, ומיועד להולכי רגל בין אם נמצא במפלס אחד עם הכביש
11 ובין אם לאו....
12 אכן, בפסיקתנו נקבע כי דרך מיוחדת, שהיא בגדר "חריג למקובל בסלילת דרכים",
13 מחייבת הוראה תכנונית קונקרטית שתאפשר למי שעלול להיפגע מסלילתה ככזו
14 להתנגד לתכנית, ובכלל זה "דרך משולבת" (עניין מימון, בעמ' 467; ראו גם ע"ס
15 8274/09 עיריית ירושלים נ' סיאם, [פורסם בנבו] פסקאות 57-58 (15.6.2011)). ברם,
16 כאשר מדובר בדרך "רגילה", העוברת בתוככי עיר וכוללת חלוקה סטנדרטית בין
17 מדרכה למיסעה, די בייעודה ל"דרך" בתכנית הכוללת פירוט מספיק כדי לאפשר
18 לגורמים המוסמכים לקבוע את החלוקה בין המיסעה למדרכה ולהוציא היתר בנייה.
19 כשמדובר בדרך "רגילה", ההנחה היא שמנסח התכנית ביקש להתוות את מיקומה
20 ורוחבה של "הדרך", כמשמעה בחוק התכנון והבניה, אך הותיר מרווח גמישות
21 תכנונית לשלב הרישוי, לחלוקה הפנימית של הדרך בין המיסעות, למדרכות
22 ושימושים נוספים.
23 13. בענייננו, מעבר להחלת ההגדרה של "דרך" הקבועה בחוק התכנון והבניה
24 שאומצה כאמור בתקנון תכנית 22, התכנית אינה מסדירה את החלוקה הפנימית של
25 שימושי המשנה. ההגדרה משמיעה כי תוואי למעבר כלי רכב ותוואי להולכי רגל
26 באים שניהם בגדר "דרך". מכאן שהתכניות החולשות על הקרקע מאפשרות לרשות
27 הרישוי המוסמכת להוציא היתר בנייה שיקבע את התמהיל בין שני המרכיבים הללו,
28 בכפוף לאישורן של רשויות התימור כנדרש בתקנות 16-18 לתקנות התעבורה. אכן,
29 קשה לחלוק על כך שאילו שדרות התמרים היו נסללות מראש כפי שהעירייה מבקשת
30 לסלול אותן כעת, הטענה כי סלילה כזו אינה תואמת את התכניות התקפות הייתה
31 נדחית על פניה. השאלה אם השימוש שמבוקש בגינו היתר תואם את התכנון התקף



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 צריכה אפוא להיבחן על סמך פרשנותן של הוראות התכניות התקפות, ולא על סמך
2 מהותו ואופיו של השינוי המבוקש ביחס לשימוש הקיים. " [ההדגשות שלי ל.ב.].

3
4 כריכוז ההתוויות הרלוונטיות למקרה דנן – "דרך" היא תוואי המיועד למעבר להולכי רגל
5 ולכלי רכב; הן השימוש להולכי רגל והן לכלי רכב הם שימושי משנה בדבר ואופן החלוקה
6 הפנימית בין שימושי המשנה אין בו כשלעצמו כדי להוביל לשינוי היעוד של הדרך כדרך.
7 בצד זאת נקבע כי מקום בו מדובר בדרך מיוחדת – כגון דרך משולבת – אופיה המיוחד של
8 הדרך יכתוב פירוט מיוחד וספציפי במסגרת תכנית המתאר.

9
10 בשים לב להגדרת דרך כאמור אפנה לבחון להלן את ההחלטות נשוא הדיון ובפרט האם
11 החלטות אלו כולן או חלקן הובילו לשינוי היעוד של הדרך כדרך.

12
13 **27. החלטת רשות התימור;**

14 אפתח בהחלטת רשות התימור. במסגרת החלטת רשות התימור, נקבע הסדר הערב –
15 קרי זה המשנה את אופן חלוקת שימושי המשנה במקטע – כך שבשעות היום יוכלו להיכנס
16 לרחוב כלי רכב ובשעות הערב הולכי רגל. על פניו, עצם ההסדר אין בו כדי לשנות את ייעודו
17 של המקטע כדרך – זאת הואיל וכפי שפורט, גם שימוש לשם מעבר הולכי רגל, מהווה
18 שימוש לדרך. כך, כפי שנקבע בעניין רשות הרישוי באילת, עצם שינוי החלטה הפנימית
19 של שימושי המשנה, אין בה כדי לשנות את יעוד הדרך מ"דרך" ובלבד שנשמר בה תוואי
20 מעבר לכלי רכב או להולכי רגל. יחד עם זאת, לשם שלמות היריעה, הנני מוצאת להרחיב
21 את הדיבור על היקף סמכותה של רשות התימור. זאת והואיל והועלו על ידי העותר טענות
22 הנסבות על השיקולים אשר נשקלו על ידי רשות התימור עת קיבלה את ההחלטה בדבר
23 הסדר לילה. בכלל כך, נטען כי מדובר בשיקולים זרים, הואיל ובבסיס ההחלטה – רצון
24 לשנות את המקטע למקטע בילוי.

25
26 מקור סמכותה של רשות התימור בתקנה 17(א) לתקנות התעבורה הקובעת כי :
27 "רשות תימור מרכזית רשאית להורות לרשות תמור מקומית, או לרשות תימור
28 מקומית לניהול תנועה, על קביעת הסדר תנועה, שינוי, ביטול ודרך אחזקתו."
29 תקנה 18(א) לתקנות התעבורה, קובעת את סמכותה של רשות התימור המקומית
30 ובהתאם לה רשות תימור מקומית רשאית: "לקבוע, להציב, להתקין, להפעיל, לסמן,
31 לרשום, לשנות, להסיר או למחוק, בכל דרך שבתחומה, כל הסדר תנועה, למעט
32 תמורים 230, 231, 309, 310, 501 עד 509 ו-511 עד 516, וזאת לאחר התייעצות עם
33 הגורמים המפורטים להלן



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 (1) קצין משטרה, ולגבי דרכים שבשטח צבאי – עם קצין משטרה צבאית פיקודי;
2 (2) מהנדס תנועה ותחבורה;
3 (3) רשות תימורון מקומית לניהול תנועה שבתחומה או בחלק מתחומה, אם יש כזו.
4
5 לכך יש להוסיף כי "הסדר תנועה" מוגדר בתקנה 1 לתקנות התעבורה כך:
6 "תמרון וכל סימן או אות, או התקן בנוי, סלול או מוצב כדין בדרך או מופעל בה,
7 לרבות כל עצם אחר המוצב בתחום הדרך, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן
8 השימוש בדרך"
9
10 בעניין סיאם נדרש בית המשפט העליון לסוגיית היקף סמכותה של רשות התימרון. כך,
11 באותו העניין, טענו עיריית ירושלים והוועדה המקומית כי התקנת מדרכות, כמו גם מעקות
12 בטיחות ועמודים למניעת חניה, ככל שהיא נעשית בדרך ובמסגרת הסדר תנועה שקבעה
13 רשות התימרון בהתאם לסמכותה על פי פקודת התעבורה ותקנות התעבורה, אינה
14 חייבת בקבלת היתר בניה. עת דן בית המשפט העליון בהיקף סמכותה של רשות התימרון,
15 הוא פתח וקבע בסעיף 49 כי: "...לרשות התימרון המקומית, באישור רשות התימרון
16 המרכזית, הסמכות לקבוע הסדרי תנועה בדרך. סמכות זו כוללת קביעת תמרונים, אך
17 גם קביעת "התקן בנוי" וכן כל "עצם אחר" המוצב בתחום הדרך שנועד להסדיר את
18 השימוש בדרך..... באשר להפעלת סמכותה של רשות התימרון, נקבע כי השיקול
19 התעבורתי חייב להיות השיקול הדומיננטי אותו שוקלת רשות התימרון בהפעלת
20 סמכותה להורות על הסדר תנועה, אך יכולה היא לשיקול שיקולים נוספים, כגון
21 פגיעה ברגשות הדת ובאורח החיים הדתי של התושבים הגרים בסמיכות לדרך [ראו:
22 בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 33 ו-56-58 (1997) (להלן: עניין
23 חורב); וכן ראו למשל: בג"ץ 174/62 הליגה למניעת כפיה דתית נ' מועצת עיריית
24 ירושלים, פ"ד טז(4) 2665 (1962); בג"ץ 531/77 ברוך נ' המפקח על התעבורה
25 במחוזות תל-אביב, פ"ד לב(2) 160 (1978)]."
26
27 עוד הוסיף בית המשפט העליון וקבע בסעיף 65 לפסק הדין:
28 "כאשר עסקינן בהתווית גבולות סמכותה של רשות התימרון בקביעת הסדר תנועה
29 בתוואי דרך, יש לזכור כי דרך אינה אך מקום מעבר לכלי רכב או הולכי רגל אלא
30 מרחב ציבורי אשר לחזותו ולאופיו השלכות מרחיקות לכת על חיי היומיום של
31 הציבור הרחב אף אם מדובר על מרחב מוגבל בהיקפו. דוגמא לכך היא דרך בסביבה
32 עירונית. למעשה, חלק גדול מן המרחב הציבורי משמש כ"דרך", בוודאי כ"דרך"



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת התעבורה שהינה הגדרה רחבה למדי. מנקודת המבט הזו,
2 אין כל הצדקה לפגוע בעקרונות העומדים ביסוד דיני התכנון והבניה - שקיפות
3 ושיתוף הציבור - לשם הגשמת התכלית התעבורתית שביסוד סמכותה של רשות
4 התימור. כן יש לתת את הדעת לכך כי לעיתים התכנון הפיזי של הדרך, אף אם
5 בבסיסו תכלית תעבורתית, משפיע בצורה ניכרת על המרחב הציבורי, עד כי יש מקום
6 להכפיפו, ולו באופן חלקי, להוראות התכנון והבניה. כך למשל, על אף כי המדינה
7 וגופים הפועלים מטעמה אינה חייבת בקבלת היתר בניה קודם לביצוע פעולות בדרך,
8 חייב להיעשות תכנון מפורט של הדרך (ראו: סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבניה הנזכר
9 בפסקה 54 לעיל). כאשר מדובר ב"מבנה דרך" יש אף צורך בהרשאה לביצועו ואין
10 די בתכנון המפורט (ראו: סעיף 261(ה) לחוק התכנון והבניה הנזכר בפסקה 54
11 לעיל).
12

13 וכן, הוסיף בית המשפט העליון וקבע כי הגדרת "הסדר תנועה" הקבועה בסעיף 1 לתקנות
14 התעבורה (ואשר הובא לעיל כלשונה), מלמדת כי תכלית רשות התנועה היא לפעול לשם
15 הסדרת התנועה ואופן השימוש בדרך. וכי: "הסדרת השימוש בדרך משמעה חלוקת
16 השימושים בדרך בין הגורמים השונים העושים בה שימוש, תוך שמירה על הבטיחות
17 בדרכים ועל רמת שירות סבירה של הדרך. השיקול התעבורתי חייב להיות השיקול
18 העיקרי בהפעלת סמכות זו (ראו: עניין חורב, בעמ' 57-58) וככל שלא עומד שיקול
19 תעבורתי מרכזי ביסוד הסדר תנועה, קביעתו נעשית בחריגה מסמכות. נוכח התכלית
20 העומדת בבסיס סמכותה של רשות התימור, אין זה מעניינה של רשות התימור מהו
21 התכנון הפיזי של הדרך, ובלבד שאין בתכנון זה כדי להשפיע על הסדרת השימוש
22 בדרך ועל בטיחות עוברי הדרך." (שם. בסעיף 65).
23

24 ולבסוף הודגש, בסעיף 67 לפסק הדין בעניין סיאם כי:
25 "קביעה זו, לפיה סמכותה של רשות התימור מוגבלת לעצמים אשר ביסוד קביעתם
26 תכלית תעבורתית עיקרית, מהווה נקודת איזון בין התכלית שביסוד הסמכות לבין
27 עקרונות דיני התכנון והבניה. כך למשל, חזונו של רחוב: הריצוף, צורת אבזורי
28 הרחוב, הגינון וכיו"ב משפיעים רבות על אופיו של המרחב הציבורי ועל כן מחייבים
29 הם דיון תוך שמירה על העקרונות שביסוד דיני התכנון והבניה. באופן דומה, נוכח
30 ההשפעה על המרחב הציבורי ובהעדר תכלית תעבורתית ביסוד הקביעה כי דרך
31 תשמש כרחוב משולב או כמדרחוב, קביעה כאמור אינה נתונה לסמכות רשות
32 התימור אלא צריכה להיקבע באופן מפורש בתכנית הסטאטוטורית החלה; רשות



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 התימרור יכולה אך להורות על הצבת הסדר תנועה אשר יביא לידי ביטוי הוראה
2 סטאטוטורית בעניין.
3
4 אציין כי קביעת בית המשפט העליון בעניין סיאם, הושתתה בין היתר על קביעות בית
5 המשפט העליון בבג"ץ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח', נא(4) 1 (13.4.1997)
6 (להלן: "עניין חורב"). באותו העניין נדונה החלטת שר התחבורה כמפקח על התעבורה
7 בדבר סגירת רחוב בר אילן בירושלים לתנועת כלי רכב בשעות התפילה ביום שבת. בית
8 המשפט העליון קבע כי שר התחבורה שקל שיקול תעבורתי ואולם, גם שיקולים נוספים
9 הקשורים לרגשות הדת ולאורח החיים הדתי של התושבים החרדים. השאלה אשר הוצבה
10 על ידי בית המשפט העליון משכך, הייתה האם מותר היה לו לשקול שיקול זה. על שאלה
11 זו השיב בית המשפט העליון בחיוב, תוך שקבע:
12 "האם מותר היה לשקול שיקול זה? בוודאי שאין זה יכול להיות השיקול הדומיננטי.
13 כפי שראינו, השיקול הדומיננטי חייב להיות תעבורתי. אך מתוך הנחתי, כי החלופה
14 – מהבחינה התעבורתית – היא סבירה, האם ניתן היה לשקול, בנסיבות העניין,
15 שיקולים משניים, כגון שיקולים הקשורים לפגיעה ברגשות הדת ובאורח החיים הדתי?
16 התשובה על כך היא בחיוב. אף שהשיקול התעבורתי הוא השיקול המרכזי, אין הוא
17 השיקול היחיד. מותר לו, למפקח על התעבורה, לשקול שיקולים משניים. כך, למשל,
18 נפסק כי הגשמת התחרות החופשית הוא שיקול משני שמותר להתחשב בו (ראה בג"ץ
19 1064/94, 83/95 קומפיוטסט ראשון לציון (1986) בע"מ ואח' נ' שר התחבורה ואח'
20 [52]). מכאן, שהשאלה מצטמצמת לשאלות הבאות: האם השיקול הדתי הוא שיקול
21 משני רלוונטי? שיקול זה – גם אם הוא אפשרי – מה משקלו? האם יש בכוחו להתגבר
22 על חוסר הנוחות הנגרמת לתנועה הבין-שכונתית, והמתבטאת בהפרש זמנים של שתי
23 דקות? והאם יש בכוחו של שיקול זה להתגבר על הקשיים התעבורתיים הנגרמים
24 לחילונים הגרים במקום, ואשר היכולת שלהם לנוע בחופשיות לבתיהם ומהם
25 נפגעת?"
26
27 28. מן הכלל אל הפרט – במקרה דנן, אין חולק כיתוואי הדרך לא שונה במסגרת החלטת רשות
28 התימרור, אלא שכל שנעשה הוא שינוי בתמהיל השימושים ברחוב – לכלי רכב בשעות היום
29 ולהולכי רגל בשעות אחר הצהריים והערב. המשיבים הציגו – הן בכתב התשובה והן
30 בתצהיר גילוי המסמכים – תשתית נרחבת המלמדת כי בבסיס הסדר זה – שיקולים
31 תעבורתיים משמעותיים. כך וראשית, הוצגה מדיניות כוללת אשר עוצבה ואושרה על מנת
32 להתמודד עם אתגרי תנועה משמעותיים במרכז העיר. מדיניות זו – אשר כאמור תכליתה
33 התמודדות עם אתגרי תנועה ועומס בכניסת כלי רכב לעיר – היא מדיניות אשר מלמדת על



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 שיקולים תעבורתיים. במסגרת מדיניות זו מקודמים מתווים המעודדים שימוש באמצעי
2 תחבורה שיתופיים או קלים (כגון הליכה ברגל ואופניים) – קרי, המדיניות מכוונת לשינוי
3 תמהיל שימושי המשנה בדרכים – מרכבים פרטיים לתחבורה שיתופית או הולכי רכב
4 ואופניים. בהתאמה, על פניו מקום בו פעלה רשות התימור על מנת להגשים מדיניות זו,
5 היא פעלה מתוך שיקולים תעבורתיים. עוד פורט כי כחלק מהאמצעים להגשמתם סומנו
6 אזורים בעיר, כאזורים אשר היעד הוא להופכם לאזורים "מוטי הליכה". זאת ועוד, פורט
7 כי בקביעת אזורים אלו, נבחנו גם מגבלות קיימות שונות – כגון, תנועת תחבורה ציבורית,
8 כניסה ויציאה לחניות פרטיות וכיוצא באלו – מגבלות אשר לא איפשרו להגביל תנועת כלי
9 רכב ברחובות רבים. נוסף על כך, באשר למקטע כאן, פורט כי הפעילות העסקית במשך
10 היום מחייבת כניסת כלי רכב ופריקה וטעינה של סחורה ואולם, בשעות הערב, מצטמצמת
11 פעילות זו, באופן המאפשר הגבלת כניסת כלי רכב למקטע והסטת הולכי רגל לעבור בו.
12 הנה כי כן, מלכתחילה, הוצגה מדיניות המונעת משיקולים תעבורתיים ואשר הובילה
13 לשינוי בתמהיל התנועה במקטע – בין כלי רכב ביום והולכי רגל בערב. על כך, הוסיפו
14 הגורמים המקצועיים והבהירו כי, במקרה הספציפי של המקטע, הצורך בקביעת ההסדר,
15 נבע גם מהצורך בהסטת הולכי רגל מרחוב אלנבי, לאור עבודות הרכבת הקלה.
16 אשר לטענת העותר ובהתאם לה, לא רק שיקולים אלו עמדו בבסיס החלטת רשות
17 התימור, אלא גם שיקולים זרים, כגון רצון להפוך את האזור לאזור בילוי – הרי שגם ככל
18 ששיקול זה היווה חלק ממערך השיקולים אשר נשקלו (ודוק) – תימוכין לכך ניתן למצוא
19 בדברי ראש העיר אשר הובאו בנספחי תצהיר גילוי המסמכים ואולם, ביטוי לשיקול זה לא
20 נמצא בדיונים המקצועיים של הגורמים התעבורתיים) – הרי שבהתאם לפסיקה, אין בעצם
21 השיקול הנוסף כדי להוביל לבטלות ההחלטה. זאת כל זמן שהשיקול התעבורתי קיים והוא
22 זה אשר הכריע את הכף – כפי המצב במקרה דנן (ראו לעניין זה קביעות בית המשפט העליון
23 הן בעניין חורב והן בעניין סיאם אשר הובאו לעיל).
24 לכך יש להוסיף כי ספק בעיני באם בפועל בפי העותר טענות ממשיות כנגד החלטת רשות
25 התימור עוצמה. זאת הואיל ועיון בטענות העותר מלמד כי זה מבסס את טענתו בדבר שינוי
26 היעוד על כך שהמקטע אינו עוד דרך בה "עוברים" אנשים, אלא שהוא משמש ל"שהיית"
27 אנשים. אלא, שבהינתן שכל שקבעה רשות התימור הוא איסור כניסת כלי רכב והתירה
28 כניסת הולכי רגל בלבד – הרי שאך ברי הוא כי לא היה בעצם החלטתה כדי לשנות את יעוד
29 המקטע ועל פניו לא על כך מבסס העותר על עילת עתירתו.
30
31 קביעות הדומות לקביעותי אלו, נקבעו על ידי כב' השופטת ברקאי בעת"מ (מינהליים ת"א)
32 62807-08-20 מ.ע.ג.ן - יעון וניהול נכסים בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו (6.1.2021)
33 (להלן: "עניין מ.ע.ג.ן"). באותו העניין, הורתה רשות התימור של עיריית תל אביב –



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- 1 בדומה למקרה כאן – על איסור כניסת כלי רכב לרחוב סמטת בית הבד, החל משעות הערב
2 ועד לשעות הבוקר. בפני בית המשפט הועלו טענות הדומות במהותן לטענות כאן ובהתאם
3 להן, רשות התימור חרגה מסמכותה. בית המשפט דחה את הטענות וקבע:
4 "בפועל אין כל שינוי בתוואי הדרך, תוואי הדרך נותר כפי שהיה. לא נעשו שינויים
5 של מתווה הדרך לא על דרך של סלילה של רחוב חדש וגם לא על דרך של ריצוף
6 הדרך באבנים משתלבות, ההופך הדרך ל"רחוב משולב", כך גם לא שונה מתווה
7 המדרכות. כל שנעשה הוא שינוי בתמהיל השימושים בהיתן אופי הפעילות ברחוב.
8 ההתנהלות התנועתית במקום העלתה, כי ישנו פער משמעותי באופן ניצול שימושי
9 הדרך בשעות היום לעומת שעות הערב והלילה, כאשר בשעות היום המדובר ברחוב
10 בו קיימת פעילות מסחרית רבה המצריכה כניסת כלי רכב לפריקה וטעינה ובשעות
11 הערב השימוש המיטבי נוטה לטובת הולכי רגל ורוכבי האופניים.
12 18. המדובר, אפוא, בהחלטה המעוגנת בטעמים תחבורתיים משמעותיים, המצויים
13 בתחום שיקול הדעת של רשות התמרון, מכוח סמכותה לקבוע הסדרי תנועה וחניה
14 בהתאם לתקנה 18 לתקנות התעבורה, שכל כולה קביעת תמהיל שימושים בין
15 משתמשי הדרך והתכלית התעבורתית להבטחת שלומם של העושים שימוש בדרך."
16
17 **ההחלטה בדבר מדיניות הצבת שולחנות וכיסאות במקטע** – קרי מתן ההיתרים להצבת
18 שולחנות וכיסאות, בפרק הזמן בו חל הסדר הלילה, באופן שבשונה משעות הבוקר - בהן
19 ניתן להציבם רק בצמוד לחזית העסק בלבד תוך שמירה על מעבר פנוי של 2 מטר רחב
20 במדרכה ובהתאם לקריטריונים הקבועים בכל העיר – בשעות תחולת הסדר הערב, ניתנו
21 היתרים להצבת שולחנות וכיסאות על כל רחוב המדרכה צמוד לחזית העסק ונוסף גם על
22 הכביש.
23 אשר להחלטה זו, הרי שכפי שהקדמתי וצינתי, לגישתי מדובר בהחלטה אשר היא זו אשר
24 הובילה לשינוי בשימוש, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם יעוד המקטע כ"דרך" ומשכך –
25 הואיל והתקבלה בלא שננקט הליך תכנוני כדן – הרי שמדובר בהחלטה שאינה כדן אשר
26 יש לבטלה מפאת חריגה מסמכות.
27 קביעתי זו מושתתת ראש וראשונה על כך שהגדרת "דרך" מורה כי דרך היא "מעבר". כך,
28 בעניין רשות הרישוי אילת, נקבע כי קיימים סוגים רבים של "דרכים" וביניהם: מדרכה,
29 דרכים המחולקים בין כביש למדרכה, דרכים עשויות אספלט, דרכים המרוצפות באבנים
30 משתלבות או דרכי עפר, דרכים צרות ורחבות – "כולן באות בגדר "דרך" ובלבד שמהותן
31 ויעודן הוא תוואי למעבר כלי רכב או הולכי רגל". בדומה נקבע בעניין סיאם כי עיקר
32 הגדרת דרך מתבססת על "קיומה של "זכות לציבור" לעבור במרחב הנדון". דא עקא,
33 מקום בו מונחים על ה"דרך" שולחנות וכיסאות – כפי המצב במקרה דנן – הרי שלא זו



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 בלבד שהדרך אינה יכולה לשמש לתכליתה, מפאת החסימות הנובעות מהצבת שולחנות
2 וכיסאות, אלא שבפועל השימוש בשולחנות ובכיסאות, הוא לשם שהות, שהיא ההפך
3 ממעבר.
4 יתרה מכך, כפי שנקבע בעניין מימון, לציבור המתגורר בסמוך לדרך, קיימת אף זכות לדעת
5 מה אופי הדרך אשר תיסלל ברחוב – האם יהיו בה מדרכות להולכי רגל? מגבלות
6 תעבורתיות עקב אופייה? מכשולים כלשהם? – וככל שכל אלו אינם מצוינים בתכנית
7 מתאר, הרי ש"מחייב הדבר את שינוי של התכניות המפורטות, כדי לאפשר הגשת
8 התנגדויות כחוק ודיון בהן". כך גם כאן – מתן האפשרות להצבת שולחנות וכיסאות כמעט
9 על כל רוחבה של הדרך (כל רוחב המדרכה ואף מטר לתוך הכביש, מכל אחד מצדדיו של
10 הכביש), מוביל הלכה למעשה לכך, שאופי המקטע – כמקטע המיועד למעבר של כלי רכב
11 או של הולכי רגל – שונה לבלי היכר, למקום המיועד לשהייה לאורך זמן, במוצבים כסאות
12 ושולחנות, אשר אינם מאפשרים מעבר חופשי. יתרה מכך, שינוי אופי המקטע, גורם – לבד
13 מהמכשולים המוצבים – גם למטרדי רעש ועשן, התואמים את התקהלות האנשים לאורך
14 זמן במקום זה. בנסיבות אלו, הנני סבורה כי דה פקטו הוביל מתן היתרים אלו להצבת
15 שולחנות וכיסאות, משל היה המקום "מדרכוב", לשינוי יעוד המקטע שלא כדיון, הואיל
16 ולא קדם לו הליך תכנוני ובאופן המנוגד באופן חזיתי לעקרונות היסוד התכנוניים
17 המחייבים שקיפות ושיתוף הציבור בהליך התכנוני.
18
19 אציין כי בדומה לקביעתי זו, העיר בית המשפט לעניינים מנהליים בעניין מ.ע.ג.ן., בסעיף
20 21 לפסק הדין כך:
21 "לצד כל האמור, עולה השאלה עד כמה יש בשינוי תמהיל השימושים האמור, כדי
22 לשנות את אופייה של הדרך בשעות בהן מוגבלת כניסה של כלי רכב, שעות הערב
23 והלילה? ככל שהדרך שינתה אופייה בשעות הערב והלילה במובן בו ניתנו לבתי עסק
24 היתר קבוע לפרוס שולחנות על הכביש, וככל שניתן היתר בלתי מוגבל לשימוש
25 שכזה, (מכוח הוראות סעיפים 39 ו-41 לחוק עזר לתל אביב יפו (פתיחתן וסגירתן
26 של חנויות) התש"ס – 1980), ושלא בהינתן הנסיבות המיוחדות של הפעלת בתי עסק
27 בתנאי מגפת הקורונה, אזי יכול ויהא בכך כדי להעיד על שינוי אופיו של הרחוב
28 בשעות הערב והלילה, אשר מצדיק דבר חובתה של הרשות המקומית לקדם הליך
29 רישוי בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה.
30 אלא, שבנסיבות העניין לא הובאה בפני כל עדות שהיתר שכזה ניתן על ידי המשיבה
31 לבעלי עסקים במקום. העותרים בעצמם העלו עניין זה בספק, עת ביקשו לתקוף את
32 סמכות המשיבה ליתן היתר שכזה באומרים: "אם ניתנו בכלל" היתרים.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

- היינו, לא עלה בידי העותרים להציג בפני כל עדות לכך, כי המשיבה נתנה לבעלי עסקים במקום היתרים לפרוס שולחנות על הכביש ובכך קידמה, לכאורה, שינוי אופיו של הרחוב בשעות הלילה, באופן העשוי לעורר הצורך בקיום הליך רישוי על פי חוק התכנון והבניה.
- לפיכך, וככל שבפי הדיירים תלונות על חריגה משימוש שנעשית על ידי בעלי עסקים במקום יש לנקוט בהליכים מתאימים אחרים.
- במקרה דנן, אותה הרשות – זו אשר עניינה נדון בעניין מ.ע.ג.ן ואשר לה הובהר כי, ככל שתיתן היתר לפריסת שולחנות על פני הכביש, עשוי מתן היתרים כאמור לעורר צורך בקיום הליך רישוי על פי חוק התכנון והבניה – התירה – בלא הליך רישוי כאמור – הצבת שולחנות וכיסאות על מקטע שייעודו "דרך" והכל בלא לנקוט בהליך תכנוני, אשר הובהר לה כי הוא נדרש.
- כריכוז ולאור כל המפורט, הנני סבורה כי עת החליטה העירייה על מתן היתרים להצבת שולחנות וכיסאות על המקטע ועל כל רוחב המדרכה, היא פעלה שלא כדין ומשכך, חרגה מסמכותה. יחד עם זאת, בהינתן שלעתירה לא צורפו בעלי העסקים ועל מנת למנוע פגיעה מיידית במי שלא צורפו להליך – הגם שעניינם יוצג על ידי העירייה – תינתנה בשולי פסק הדין, הנחיות מעבר באשר להיתרים אשר ניתנו עד כה.
- 30. ההחלטה למתן היתרים בהתאם למדיניות הלילה המאפשרת לבתי העסק לפעול במקטע עד השעה 2:00 -** אשר להחלטה זו, לא הועלתה על ידי העותר כל טענה ובהתאם לה החלטה זו התקבלה בחוסר סמכות או בחריגה מסמכות. אלא, שההחלטה הובאה רק על מנת להמחיש את היקף המטרד הנובע מההחלטות הקודמות, אשר מתעצם נוכח שעות הפעילות הארוכות. בהתאמה, הרי שכל שתבוטל ההחלטה בדבר מתן היתרים להצבת כיסאות ושולחנות ובכך, יושב המקטע ליעודו כ"דרך", אין בפני כל טענה המלמדת על פגם בעצם ההחלטה ולפיה בתי העסק הקיימים במקום ופועלים בהתאם ליעודם כדין (שהרי היעוד בקומות הקרקע הוא לבתי עסק), יפעלו עד לשעות מאוחרות יותר. בהעדר טענה בדבר פגם או עילת התערבות בעצם החלטה זו, הרי שדין הטענות הנסבות עליה – דחיה וכך הנני מורה.
- 31. בשולי הדברים ולשם שלמות היריעה, הנני מוצאת להתייחס בקצרה לטענות המשיבים ובהתאם להן יש לסלק את התביעה על הסף מפאת שיהוי, העדר ניקיון כפיים ואי צירוף משיבים רלוונטיים. טענות אלו אינני מוצאת לקבל. כך וראשית, בכל הנוגע לשיהוי, הנני סבורה כי בהינתן שמדובר בשורת החלטות אשר רק צירופן היה בו כדי להוליד את העילות**



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 העומדות בבסיס העתירה – הרי שספק בעיני באם ניתן לסמן מועד ממנו יש לקצוב את
2 טענת השיהוי. לכך יש להוסיף כי ממילא לא מצאתי להתערב לגופם של דברים במדיניות
3 הלילה של העירייה, אלא שהחלטתי נסבה רק על ההיתרים להצבת שולחנות – אשר אין
4 חולק כי ניתנו רק לאחרונה במתכונת הנתקפת ומשכך, אין מקום להישמע לטענת שיהוי
5 בהקשר אליה.
6 לכך יש להוסיף כי אינני סבורה שיש להורות על סילוק העתירה על הסף מפאת מחדל
7 העותר מצירוף בעלי העסקים להם ניתנו היתרים להצבת שולחנות על הכביש וכן על כל
8 רוחב המדרכה. בהקשר לטענה זו, הרי שראשית – אין חולק כי על העותר מוטלת חובה
9 לצרף כמשיבים לעתירה את כל מי שכנגדו מתבקש הסעד או מי שעלול להיפגע כתוצאה
10 מקבלתו (ראו מיני רבים - עע"מ 7401/14 קסם מילניום בע"מ נ' רשות שדות התעופה,
11 בפסקה 16 (9.9.2015)). ככל שלא קיים העותר אחר חובה זו ולא צרף צדדים אשר עלולים
12 להפגע, הרי שעל פניו, בהתאם לתקנה 6(ב), הסנקציה אשר רשאי בית המשפט לנקוט כנגדו
13 היא מחיקת העתירה.
14 ואולם, כפי שנקבע בדין על ידי בית המשפט בעת"מ (מינהליים ת"א) 59983-01-20 יוסי
15 אזר נ' עיריית תל אביב יפו, בפסקה 23 (3.1.2021) – תוך הפנייה להלכה הפסוקה:
16 "מדובר בכלל יחסי ולבית משפט שיקול דעת רחב אם להורות על צירוף משיב רלוונטי
17 חרף מחדלו של העותר או אם להורות על סילוק העתירה שבה לא צורף הצד השלישי
18 שעלול להיפגע ממנה. כדברי בית המשפט בעניין לנדאו: "בנסיבות מסוימות אפשר
19 שבית המשפט לא יקפיד עם העותר בעניין זה, כגון, אם הפגיעה בצד שלישי מזערית,
20 אם יש יסוד להניח כי אין הוא מעוניין לטעון לפני בית המשפט, או אם ברור כי אחד
21 המשיבים יציג באופן מלא וטוב גם את הטענות הנוגעות לאותו צד" (שם, בעמ' 415).
22 בכל מקרה בית משפט ייטה שלא למחוק את העתירה במקרים בהם העותר הראה כי
23 לא היה מודע לקיומו של צד שלישי רלוונטי העלול להיפגע מהעתירה או אם הוכיח
24 העותר כי אי צירוף הצדדים הרלוונטיים לעתירה נבע מהוצאות ניכרות שהיה עליו
25 להוציא כדי לצרף את אותם צדדים, באופן שהיה עלול לסכל את הגשת העתירה
26 (ראו בר"ם 1469/12 קונסבלר נ' עמותת תושבים למען נווה צדק, [פורסם בנבו], 6
27 (19.6.2012), להלן: "קונסבלר"; בצרה, בעמ' 5-6; חזקיהו, בעמ' 7-6). הנטל להוכיח
28 כי אי צירוף צד רלוונטי לעתירה לא נבע מרשלנות, אלא יש סיבה עניינית ורצינית
29 לכך שנמנע מצד שלישי שעלול להיפגע מהעתירה להגיב לטענות מוטל על העותר –
30 במקרים שבהם הצליח העותר להוכיח כי ניתן להקל בדרישה לצרף משיב רלוונטי
31 לא תימחק העתירה על הסף אך בית המשפט יורה על צירוף הצד השלישי כמשיב
32 כדי שיהיה לטענות העותר (ראו תקנה 6(ב) לתקנות בתי משפט מנהליים; קונסבלר,
33 בעמ' 6).



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 מהכלל למקרה דנן – לאור אופיו של ההיתר להוצאת שולחנות וכיסאות ובכלל כך בפרט,
2 הואיל וכפי שיפורט להלן, במסגרת הפסיקה נקבע כי לא קיימת זכות מוקנית לקבלת היתר
3 כאמור - אינני סבורה כי היה מקום לצרף את בעלי העסקים להם ניתנו היתרים אלו
4 לעתירה. זאת הואיל וספק בעיני באם יש למשיבים פוטנציאלים אלו אינטרס הסתמכות
5 או אינטרס ציפיה בני הגנה כי יקבלו היתר להוצאת שולחנות וכסאות מבית העסק או
6 שהיתר כזה יחודש. קביעתי זו האחרונה, נסמכת על קביעותיה של כב' השופטת רותי רונן
7 בעת"מ (מינהליים ת"א) 12722-12-14 שותפות שם טוב נ' ראש עיריית תל אביב
8 (26.1.2016) (להלן: "ענין שותפות שם טוב"). באותו העניין מצא בית המשפט לקבל את
9 טענות עיריית תל אביב עצמה (היא המשיבה בהליך לפני) – ולפיה אין לבעלי עסקים דומים
10 זכות מוקנית כמו גם, אינטרס הסתמכות לגיטימי לקבלת היתר להצבת שולחנות וכיסאות
11 על המדרכה. כך, באותו העניין נקבע, בסעיף 34 לפסק הדין כי הכלל בהתאם לחוק העזר
12 הוא כי הצבת חפצים במדרכה (וקל וחומר שבכביש כפי המקרה כאן) היא אסורה
13 ובהתאמה כי ההיתר להצבתם שולחנות על המדרכה הוא החריג ולכן ניתן לעשות כן רק
14 בהתאם לתנאיו. לשם תימוכין בקביעה זו הובאה הצהרת מקבל ההיתר ולפיה מדובר
15 בהיתר זמני וכי בין תנאיו כוללים תנאי מגבילים אשר נועדו למנוע מטרדים ולהבטיח את
16 הסדר. לאור כל זאת נקבע, בסעיף 35 לפסק הדין כי:
17 "לבעל עסק אין זכות קנויה לקבל אפשרות לעשות שימוש במדרכה הסמוכה לעסק
18 שלו כדי להניח עליה כסאות ושולחנות. המדרכה הזו היא שטח ציבורי, והכלל הוא
19 כי אסור להניח בה דבר, ובכלל זה שולחנות וכסאות. העירייה – מתוך רצון לאזן בין
20 צרכי העסקים בה לבין צרכים אחרים (כפי שיובהר להלן), קבעה בחוק העזר לשמירה
21 על הסדר והניקיון כי ישנה אפשרות להציב שולחנות וכסאות על המדרכה. יחד עם
22 זאת – אפשרות זו איננה יוצרת זכות קנויה. מלכתחילה ההיתר שניתן לפי ס' 41 לחוק
23 העזר לשמירת הסדר והניקיון מוגבל בזמן לתקופה של שנה לכל היותר (ר' ס' 41(ג)
24 לחוק העזר); ויתרה מכך - הזכות לקבל היתר להצבת שולחנות וכסאות מוגבלת
25 בתנאים שהעירייה מתנה לצורך כך. תנאים אלה נועדו לשמור על האיזון האמור בין
26 זכויותיהם של תושבי העיר מחד גיסא, ובעלי העסקים בה מאידך גיסא. התנאים הללו
27 כוללים את התנאי לפיו פעילות העסק איננה גורמת מטרדים."
28 אשר לאינטרס ההסתמכות רוכז כי הוא יכול להיות קיים לכל היותר ביחס לתקופה
29 מוגבלת של שנה וגם ביחס לתקופה זו משקלו נמוך.
30 עוד התקבלה באותו העניין (בסעיף 36 לפסק הדין) טענת העירייה ובהתאם לה לא חייבת
31 להיות התאמה בין שעות הפתיחה לבין שעות היתר השולחנות והכיסאות.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 26-03-64915 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 קביעות אלו אשר נקבעו על ידי בית המשפט בעניין שותפות שם טוב, יפות ונכונות גם
2 במקרה דנן, הנסב על אותם היתרים. בהלימה אינני סבורה כי היה הכרח לצרף את כל בעלי
3 העסקים להם ניתנו ההיתרים כמשיבים להליך.
4 יתרה מכך, הנני סבורה כי ממילא עניינם של משיבים פוטנציאליים אלו – בכל הנוגע
5 למשמעות הנובעת ממתן ההיתרים – יוצג כהלכה על ידי המשיבים, שהם בעלי הידע
6 והמומחיות הרלוונטיים לעניין זה, בהיתן שמדובר בגורמים האמונים ברשות
7 המוניציפלית על הוצאת היתרים, כמו גם על עריכת תכניות מתאר הנוגעות לשימוש נשוא
8 הדיון ואף בכך יש כדי להוביל לדחיית הטענה ולפיה דין העתירה להידחות על הסף מפאת
9 אי צירוף משיבים כדין.
10 כיוון שכך, הנני מוצאת לדחות גם את הטענה הנסבה על סילוק העתירה על הסף מפאת
11 העדר צירוף משיבים רלוונטיים. בצד זאת ולשם איזון זכויותיהם של מי שניתנו להם
12 היתרים כאמור, בסיום הדברים יינתן פרק זמן המאפשר התארגנות לשם יישום החלטתי
13 זו.
14

סוף דבר;

15
16 32. לאור כל האמור והמפורט, העתירה מתקבלת חלקית, באופן שמתקבלות טענות העותר בכל
17 הנוגע להחלטה בדבר מתן היתרים הצבת שולחנות וכיסאות על הכביש כמו גם על שטח
18 המדרכה המיועד למעבר. בהתאמה הנני מורה על בטלות ההחלטה בדבר מתן היתרים
19 כאמור. יחד עם זאת, על מנת לאזן את זכויותיהם של בעלי העסקים להם ניתנו היתרים,
20 הנני מוצאת לקבוע הנחיות המאפשרות התארגנות ליישום החלטתי. בהתאמה - הנני
21 קובעת כי העירייה לא תנפיק עוד היתרים להצבת שולחנות וכיסאות כאמור במקטע מכאן
22 ואילך, אלא אם ישונה יעוד המקטע באופן ההולם שימוש להתקהלות ולבילוי. כן לא תחדש
23 העירייה תוקפם של ההיתרים אשר תוקפם יפוג מכאן ואילך, בהעדר הסדר תכנוני
24 המאפשר שימוש כאמור. אשר להיתרים אשר הוצאו – תוקפם של אלו יפוג בתוך 6 חודשים
25 היום או במועד התפוגה אשר נקבע להם במסגרת ההיתר – לפי המוקדם.
26
27 33. טענות העותר בכל הנוגע להסדר התנועה, כמו גם להיתר לפעילות העסקים – קרי היתר
28 הלילה – נדחות.
29
30 34. המשיבה תישא בהוצאותיו של העותר בסך 10,000 ₪ אשר ישולם בתוך 30 יום מהיום.
31
32



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עת"מ 64915-03-26 כובש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח'

1 35. המזכירות תדוור את פסק הדין לצדדים.

2

3

4 ניתן היום, י"ד חשוון תשפ"ז, 25 אוקטובר 2026, בהעדר הצדדים.

5

לימור ביבי, שופטת

6

7

8

9