

**מערך הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

כ"ט כסלו תשע"ז  
29 דצמבר 2016

arr@moin.gov.il

לכבוד :

המועצה הארצית לתכנון ובנייה  
וועדת ערר על החלטות הועדה המחוזית והוועדה  
לשמירה על הסביבה החופית

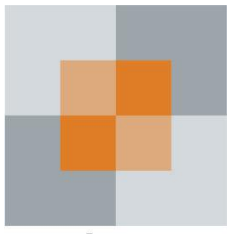
**הנדון: ערר על החלטת הועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחו"ף), מיום 30.11.16, לאשר את התוכנית מס' 603-0165803: חוף רובע א' אשדוד (להלן: "התכנית").**

1. ערר זו מוגש בשם הפורום לאיכות הסביבה אשדוד (ע"ר) (להלן: "הפורום" או "הערור"), בהתאם לסעיף 8, של התוספת השנייה בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה" או "החוק"). הפורום הוא עמותה שמטרותיה שיפור הסביבה המקומית של העיר אשדוד, שמירה על נופי העיר, על חוף הים שלה ועל כלל ערכי הטבע המוגנים. הפורום הוא ארגון מקצועי והתנדבותי המונה עשרות פעילים וחברים, ומאות תומכים, ופועל למען רווחתם ואיכות סביבתם של תושבי אשדוד. ב-10 באפריל 2016, הגיש הפורום לגבי רונית מזר, יו"ר הולחו"ף, את התנגדותו לאישור התוכנית. (מצורף)
2. הקליניקה לרגולציה סביבתית בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, מייצגת את הפורום בערר זה הקליניקה פועלת בכלים משפטיים לקידום צדק סביבתי והגנה על הסביבה ומעניקה סיוע משפטי לארגונים, קהילות ויחידים.
3. ביום ה-20.11.16, אישרה הולחו"ף את התכנית, אשר כוללת הכפלת זכויות הבנייה בשטח, והכשרה בפועל של עבירות בנייה על חוף הים באשדוד. להחלטת הולחו"ף בעניין זה ישנן השלכות רחב בשני תחומים. הראשון הוא האיזון הראוי בין האינטרס של מגיש התכנית, השיקולים התכנוניים ועקרון היסוד של שלטון החוק כאשר ועדת תכנון נדרשת להכשרה בדיעבד של בנייה שלא דין. השני, הוא התפקיד הייחודי של הולחו"ף בהגנה על הסביבה החופית.



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
פקס: 972+3 738 4044 • טל: 972+3 531 8814 • Tel: 972+3 531 8814 • Fax: 972+3 738 4044 • http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@biu.ac.il



4. העורך יטען כי אישור תכנית נקודתית, ללא צידוקים תכנוניים לטובת הציבור ולאחר שתכנית דומה נדחתה בעבר, בעוד מגיש התכנית דורס את החוק ברגל גסה 17 שנה, הינה החלטה הנגועה בחוסר סבירות קיצוני והמועלת בתפקיד רשויות התכנון ובכלל, ובתפקידה הייחודי של הולחור'ף בפרט.

#### רקע

5. העבירות שביצע מגיש התכנית, מר ציון ביטון, כוללות בנייה לגובה החורגת ב-3 קומות מהמותר על פי היתר הבנייה ושימוש במבנה למגורים בניגוד להיתר. את עבירות אלו, מבקש מר ביטון להכשיר באמצעות התכנית.

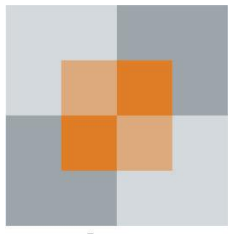
6. בשנת 1999 הוגש כתב אישום כנגד מר ביטון, על ידי הועדה המקומית לתכנון ובניה באשדוד בגין עבירות הבנייה והתעלמות מהוראות התוכנית. ביטון הורשע, ובית המשפט ציווה, בין היתר, להרוס את כל העבודות שבוצעו בסטייה מההיתר, בתוך 18 חודשים ממועד ההכרעה, דהיינו עד ליום 27 יוני 2002 (עמ"ק 1332/99, הועדה המקומית אשדוד נ' ציון ביטון, 27.12.2000).

7. בשנת 2005 הוגש כתב אישום נוסף כנגד מר ביטון בגין אי קיום צו בית משפט על פי סעיף 210 לחוק התכנון והבנייה. מר ביטון הורשע, ונגזרו 3 חודשי עבודות שירות, קנס והצהרה שצו ההריסה עומד בעינו (חע"מ 2877/05 הועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד נ' ציון ביטון, 11.4.2010).

8. בהיבט התכנוני, בשנת 2003 פורסמה להגשה תכנית מתאר 60/101/02/3 לאזור חוף הים הצפוני, רובע א' אשדוד, על ידי הועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד. במסגרת התכנית, התבקש גם אישור בדיעבד של חריגות הבניה בקיוסק. בשנת 2004 נדחו התנגדויות שהוגשו על ידי הפורום, אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע.

9. על החלטה זו הגישו על ידי הפורום וארגונים נוספים עררים, והועדה לענייני עררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, בהחלטתה מיום 18 באוקטובר 2004 קיבלה אותם ודחתה מכל וכל את הבקשה להכשיר בדיעבד את עבירות הבניה בקיוסק. "הסמיכות לרצועת החוף היא אם כן שיקול כבד משקל, המחייב גם כיום, בטרם נכנס החוק [חוק השמירה על הסביבה החופית י.ש] לתוקפו, טיפול זהיר בשטח, צמצום היקפי הבניה, בעיקר לגובה, ומניעת חסימה ופגיעה עיצובית בחוף".





**מערך הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

כנגד החלטה זו הוגשה עתירה על ידי מגיש מר ביטון. העתירה נדחתה (עת"מ 359/04, ביטון נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 12.4.2005).

10. בחודש מרץ 2014, הגיש מר ביטון תכנית חדשה, נקודתית, שבה הוא מבקש פעם נוספת להכשיר בדיעבד את עבירות הבניה בקיוסק. הבקשה החדשה מבוססת בעיקרה על טענה לפיה חל שינוי נסיבות, המאפשר אישור התכנית, למרות החלטת ועדת המשנה לעררים לדחות את התכנית.

11. בתאריך 23.3.15, אישרה הועדה המחוזית להעביר את התכנית להפקדה, בכפוף להשלמת מספר תנאים שעליה לעמוד בהם לפני הפקדתה: (1) היעוד ייקבע למסחר, והשימושים בו יהיו כאלה שתומכים בפעילות על חוף הים, לרבות השימושים שכבר הותרו בתכנית התקפה; (2) הוספת הוראות בדבר עיצוב המבנה; (3) קבלת אישור הולחוי"ף; (4) תיקון התכנית בהתאם להערות טכניות של לשכת התכנון, שיועברו בנפרד; (5) יודגש במסמכי התכנית כי קומת הגג תשמש כקומה טכנית בלבד ולא יותרו במבנה מגורים. לאחר התאמת התכנית, הועדה המחוזית אשררה את ההחלטה ב-1.2.16 בכפוף להשלמת התנאי של אישור מהולחוי"ף.

12. כאמור, ביום ה-20.11.16, אישרה הולחוי"ף את התכנית. הולחוי"ף הוסיפה כי תנאי להפקדתה הוא קביעת כי המבנה יהיה לשימוש מלונאי בלבד, עם חזית מסחרית (מסמך החלטות ישיבת מליאת הולחוי"ף 121, מיום 30.11.16).

### שיקולי הוועדה

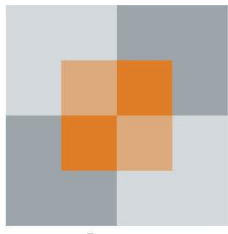
13. מטרת חוק השמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, שמכוחו הוקמה הולחוי"ף, הן:

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



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
פקס: 972+3 738 4044 • טל: 972+3 531 8814 • Tel: 972+3 531 8814 • Yotam.shlomo@biu.ac.il • http://law-clinics.biu.ac.il



**מערן הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

14. על הולחו"ף לשקול שיקולים החורגים ממתחם השיקולים של שאר ועדות התכנון והבנייה. סמכות הולחו"ף הינה ייחודית להסדרה ופיקוח של תכנון ובנייה באזור החופים. לאור הבחירה של המחוקק להעניק הגנה מיוחדת להגנה על חופים, על רשויות התכנון להפעיל את שיקול הדעת באופן זהיר יותר כאשר מדובר בבנייה לא חוקית בסביבה החופית. סעיף 7, לתוספת השנייה של חוק התכנון והבנייה קובע כי:

"הועדה תפעיל את סמכויותיה תוך שתיתן את דעתה לצורך בשמירה על הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ולשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבה, במסגרת מכלול השיקולים התכנוניים[.]"

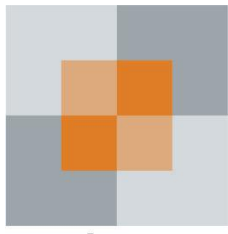
15. הגנה על שלטון החוק הוא שיקול שיש חובה על הרשות לשקול (ראו: עמ' 65/13, הועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ, להלן: "פרשת נאות מזרחי"). היבטים של שלטון החוק עמדו לנגד עיני הוועדה, אולם העורר יטען כי הועדה לא ביצעה את האיזון הנכון בין האינטרסים השונים. הועדה הכירה בכך שחוק הופר ברגל גסה בדבריה של יו"ר הועדה, גב' רונית מזר "...אנחנו צרכים לזכור מדובר כאן בעבירת בנייה מאוד-מאוד משמעותית. גם בהיקפי הבינוי ממה שמאפשר בפועל בתכנית וגם בשימושי של מגורים שנעשה במה שאמור להיות קיוסק." היועצת המשפטית, עו"ד יעל אדורם, הוסיפה "מבחינת עבריינות הבניה שם שיש פה הפרת צווים. זה עוד רובד בנוסף לעבירות." (לתמליל ישיבת הולחו"ף 123 מיום 30.11.16, עמ' 30). כפי שציין מר בני פירסט, נציג הועדה במשרד להגנת הסביבה, "אנחנו מייצרים פה בין היתר גם את התרבות התכנונית..." "לא צריך לתת פרס למי שעשה עבירה" (לתמליל ישיבת הולחו"ף 123 מיום 30.11.16, עמ' 42). מרדכי גור, מפקח על חופי הים ציין בפני הוועדה את החומרה של אישור הבנייה בדיעבד, במיוחד בחופים ואת השלכות הרוחב שלה – הפגיעה בהרתעת עבריינות בניה בחופים. "אם אנחנו הולכים להכשיר עבירת בנייה כל החוף יתקלקל" (לתמליל ישיבת הולחו"ף 123 מיום 30.11.16, עמ' 20). בפרשת נאות מזרחי, עמד בית המשפט על כך כי "ככל שעוצמת העבריינות בתחום גבוהה יותר, תיטה הכף לכיוון מניעת עבריינות."

16. בטרם אישור התכנית על ידי הולחו"ף, ביקשו לבחון שלושה היבטים של התכנית: (1) גובה המבנים באזור הקיימים והמתוכננים באזור, (2) המדיניות למרחב החוף המקודם על ידי העירייה (3) הגדרת השימושים הרצויים באזור ונדרשים לקרבה מידית לחוף הים (מסמך החלטות, ישיבת מליאת הולחו"ף 121, מיום 29.6.16).



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
טל: 972+ 3 531 8814 • פקס: 972+ 3 738 4044 • <http://law-clinics.biu.ac.il> • [Yotam.shlomo@biu.ac.il](mailto:Yotam.shlomo@biu.ac.il)



**מעון הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

17. שני השיקולים הראשוניים נוגעים לטענה כי ישנו "שינוי נסיבות" באזור כהצדקה להכשרה בדיעבד של המבנה, לאחר שתוכנית דומה נדחתה בעבר. לעניין תכנונים עתידיים יצוין כי בדיון בו אושרה התוכנית, ציינה עדי לוי מטעם הוועדה המקומית שהתוכנית של העירייה לאזור לא כוללת אישורים למלונות מערבית לכביש. (תמליל ישיבת מליאת הולח"ף 123, מיום 30.11.16 עמ' 16) המבנה נמצא מערבית לכביש (ראו תמונות מצורפת). מבנה נוסף באזור, הוא מבנה הממוניה. מבנה זה היה באזור עוד משנת 2000 ועמד על תילו כאשר רשויות התכנון ובית המשפט דחו את ניסיונות מגיש התכנית לאשר את החריגות ב-2004, כפי שתואר לעיל.

18. שיקול נוסף לנקיטת משנה זהירות הוא המיקום של המבנה על קו ה-100 מטר. תמ"א 13 קובעת כי בתחום ה-100 מטר אסורה בנייה למטרות שאינן מתקני ספורט נופש, שעשועים ושירותים ציבוריים. מיקום המבנה כל-כך גבולי, שהוא נדון בוועדה. (תמליל ישיבת מליאת הולח"ף 123, מיום 30.11.16, עמ' 8-9).

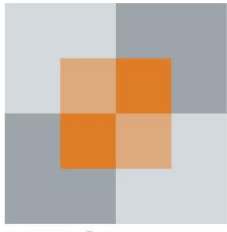
19. בנושא השימושים, קבעה הוועדה שהשימוש של התכנית יהיה עבור מלונאות. אולם, שימוש זה מעורר קשיים נוספים. בדבריו של מר משה צימרמן, חבר הוועדה מטעם משרד התיירות: "קיימות מספר בעיות, שהוא -, שהמגרש-, שהבניין תופס את כל המגרש ואין אפשרות -, ואין אפשרות לחניה או לשימושים נוספים בתחום המגרש כי הוא בנוי על קו 0. יש בעיה של נגישות של כביש והיו למעשה התב"ע היא מופיעה כקו כחול שהוא מנותק ממערכת הדרכים." עמידה בתנאים שהולח"ף קבע ידרשו ממגיש התכנית לקבל הקלות נוספות. "בעיקרון, יש תקן חניה אבל אפשר לסטות מתקן חניה גם באישור הוועדה המקומית כשהיא בוחנת את הדברים האלה". יצוין, כי ניסיון בעבר לאשר את המקום למלון נתקע, בין היתר בשל בעיית חניה (תמליל ישיבת מליאת הולח"ף 123, מיום 30.11.16, עמ' 27-28).

20. לאחר שבחנו את השיקולים של הוועד לאישור התכנית, יש לשוב לנושא הפגיעה בשלטון החוק. שקילה של אינטרס דורשת שמול האינטרס הנפגע, יעמוד אינטרס שהגשמתו מצדיקה את הפגיעה. מן הראוי היה להבחין בין מצב בו תכנית מסוימת היא רצויה ונחוצה מבחינה תכנונית לטובת הציבור לבין מצב בו אין מניעה תכנונית לאישור התכנית. כאשר אישור תכנית מגיף את אינטרס ההגנה על שלטון החוק, יש לשאול, בפני מה הוא נסוג? הקביעה כי אין מניעה לאשר תכנית, אינה אינטרס ציבורי, במיוחד כאשר הייעוד החדש צפוי להעלות קשיים תכנוניים כגון חניה וכביש גישה. למגיש התכנית, אין זכות קנויה לאישורה. מבחן המבנה הריק הוא מבחן ראוי וחשוב בעניין אישור חריגות בנייה, אולם כאשר



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
טל: 972+ 3 531 8814 • פקס: 972+ 3 738 4044 • <http://law-clinics.biu.ac.il> • [Yotam.shlomo@biu.ac.il](mailto:Yotam.shlomo@biu.ac.il)



**מעון הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

מדובר בעבירות חמורות באזור רגיש, אין הוא יכול להיות המבחן היחיד. דבריו של מר מרדכי גור בדבר חשש ממשי שיהיה בכך עידוד לעבירות בנייה לאורך חופי הארץ, ראוי שיהיו שיקול מכריע בהטיית הכף כנגד אישור התכנית, ומבחן המגרש הריק לבדו אינו שיקול מספק להטיית הכף כנגד שיקול זה.

21. קל וחומר שאין להגיף את האינטרס הציבורי להגן על שלטון החוק כאשר התכנית מוגשת בחוסר תום לב. מגיש הבקשה רומס ברגל גסה את החוק במשך 17 שנה. מדובר בהפרה מתמשכת של החוק הכוללת, נוסף על עצם הבנייה, התעלמות מצו הריסה ומגורים במבנה חרף איסור חד משמעי.

22. סופו של דבר, על פי התכנית החלה על שטח המבנה מהווה חריגת בנייה חמורה והמגורים בו הפרה של תנאי התכנית. האינטרס לקידום התכנית נקודתית הוא האינטרס של מגיש התכנית בלבד, ולא נובע משיקולים תכנוניים רחבים. לפיכך, ניקיון הכפיים של מגיש התכנית, הנהנה העיקרי ממנה, ראוי שיהיה שיקול מרכזי.

23. לאור האמור לעיל, מתבקשת המועצה הארצית לבטל את החלטת הולחו"ף.

בברכה,

עו"ד יותם שלמה

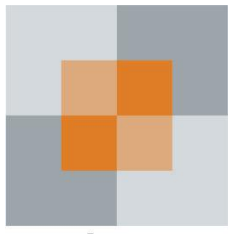
מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית

ערר זה נכתב בסיוע סטודנטים מהקליניקה לרגולציה סביבתית באוניברסיטת בר אילן, ובסיוע עבודתם של סטודנטים מהקליניקה "סביב הנגב" בבית הספר למשפטים במכללת ספיר בהנחיית עו"ד מרב מירון גורן.



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

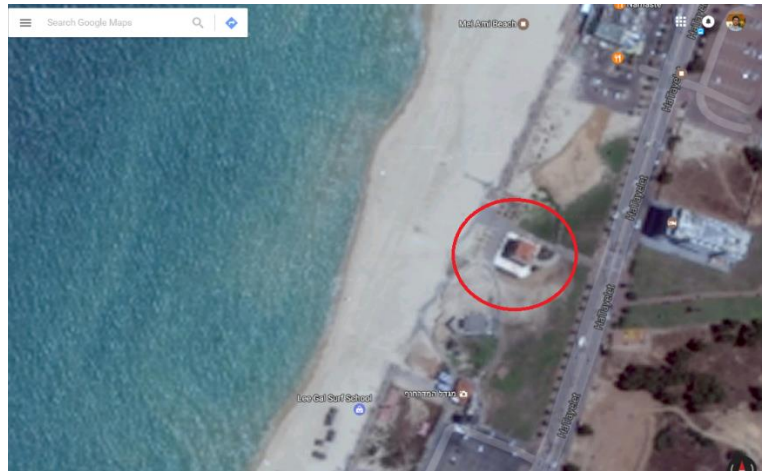
מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
פקס: 972+3 738 4044 • טל: 972+3 531 8814 • <http://law-clinics.biu.ac.il> • [Yotam.shlomo@biu.ac.il](mailto:Yotam.shlomo@biu.ac.il)



**מעון הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

## הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

התמונות מתוך האתר : [www.google.co.il/maps](http://www.google.co.il/maps)



**אוניברסיטת בר-אילן**  
Bar-Ilan University

מעון למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
פקס: 972+ 3 738 4044 • טל: 972+ 3 531 8814 • <http://law-clinics.biu.ac.il> • [Yotam.shlomo@biu.ac.il](mailto:Yotam.shlomo@biu.ac.il)