



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

בפני כבוד השופטת בטינה טאובר

העותרים 1. קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית
2. טן - חברה לדלק בע"מ

נגד

המשיבות 1. ועדת הערר לתכנון ולבניה מחוז חיפה
2. ועדה מקומית לתכנון מנשה אלונה

פסק דין

- 1
- 2 1. בפניי עתירה מנהלית המופנית נגד החלטת ועדת הערר לתכנון ולבניה (להלן: "ועדת הערר")
- 3 מיום 10/07/18, אשר דחתה את הערר שהגישו העותרים נגד החלטת הוועדה המקומית
- 4 לתכנון ובניה מנשה-אלונה (להלן: "הוועדה המקומית") מיום 20/02/18, במסגרתה נקבע כי
- 5 לא ניתן להעניק היתר בנייה להקמת תחנת תדלוק מדרגה ג' מכוח תכנית מתאר מקומית מס'
- 6 351-0073874 (להלן: "תכנית המתאר המקומית").
- 7
- 8 התשתית העובדתית הרלוונטית
- 9
- 10 2. ביום 16/01/17 התקשרו קיבוץ ברקאי אגו"ש (להלן: "הקיבוץ") ו-טן חברה לדלק בע"מ
- 11 (להלן: "טן") (להלן ביחד: "העותרים") בחוזה שתכליתו הקמת תחנת דלק במקרקעי
- 12 הקיבוץ (להלן: "החוזה"). במסגרת החוזה התחייב הקיבוץ לבצע את התקנת התשתית עד
- 13 לגבולות המגרש הרלוונטי וכן לבצע שיקום נופי מחוץ לשטח התחנה, ואילו על טן הוטלה
- 14 מלאכת בניית התחנה והתקנת הציוד הדרוש להפעלתה. עוד הוסכם כי טן תפעיל את התחנה
- 15 במשך 25 שנים ממועד חתימת החוזה, וכי בתום התקופה כל המבנים והמחבורים לקרקע,
- 16 לרבות מיכלי הדלק והמבנים בתחנה יהיו שייכים לקיבוץ.
- 17
- 18 3. לאחר חתימת החוזה הגישו העותרים לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר להקמת תחנת
- 19 תדלוק מ'דרגה ג' (להלן: "תחנת התדלוק"), במקרקעין של הקיבוץ הידועים כגוש 12191
- 20 חלקה 9 (להלן: "המקרקעין"). הבקשה הוגשה לוועדה המקומית מכוח תכנית מתאר ארצית
- 21 לתחנות תדלוק – תמ"א 18 שינוי 4 (להלן: "תמ"א 18/4") ומכוח תכנית המתאר המקומית.
- 22
- 23 4. בהחלטתה מיום 20/02/18 קבעה הוועדה המקומית כי לא ניתן לאשר מתן היתר להקמת
- 24 תחנת תדלוק במקרקעין מכוח תכנית המתאר המקומית, מאחר והתכנית מתירה הקמת
- 25 תחנת תדלוק פנימית לשימוש התושבים בלבד, ואינה מאפשרת הקמת תחנת תדלוק מדרגה
- 26 ג' שהינה תחנת תדלוק מסחרית.
- 27



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

5. העותרים הגישו ערר על החלטת הוועדה המקומית (ערר מס' מנא/1099/0318). ועדת הערר דנה בערר בישיבתה מיום 07/05/18 ובהחלטה מיום 10/07/18 דחתה את הערר, בקבעה כדלקמן:

13. "אנו סבורים כי לנוכח הדברים העולים מהחלטת הוועדה המחוזית ובין היתר לנוכח האיזון שביקשה הוועדה המחוזית לשמור בין הצורך ב"הסדרה של ייעודי ושימושי הקרקע (ש)תעודד ותתמוך בכלכלה ובתעסוקה הפנימית ביישוב" ובין המטרה התכנונית של "שמירת אופי היישוב כישוב חקלאי כפרי המצוי במרקם בעל ערכיות נופית – סביבתית גבוהה" הפרשנות הנכונה להוראות התכנית, המתיישבת גם עם לשון התכנית, היא כי לא ניתן להקים באזור התעשייה של הקיבוץ תחנת תדלוק שאינה תחנה פנימית.

14. הכוונה הברורה העולה מהוראות תכנית המתאר היא כי שטח התעשייה ישמש למבנים ומתקנים לתעשייה של היישוב בלבד ולפעילות התומכת בשימושים אלה. הא ותו לא.

15. כבר מכך, אנו למדים שלא ניתן להקים במקום תחנת תדלוק של חברה חיצונית (בענייננו "טן") שאינה עונה על דרישה זו.

16. לא ניתן לטעמנו לפרש את הוראות התכנית כבאות להתיר כל מפעל וכל שימוש מותר באזור תעשייה, כל עוד זה יהווה מקור הכנסה לקיבוץ. דברים אלו אינם עולים מתוך תקנון התכנית ואינם מתיישבים עם הרציונל מאחורי אישור אזורי תעשייה קטנים בתחומי הקיבוצים. אזורים אלה (אשר בענייננו כלל שטחו הוא כ-60 דונם) נועדו לאפשר לקיבוצים יצירת מקורות הכנסה נוספים על מקור ההכנסה העיקרי שהיה קיים להם – החקלאות. אזורים מוגבלים אלה נועדו לשמש לתעשייה של הקיבוץ בלבד, שתופעל על ידי הקיבוץ ותישאר בבעלותו. הם לא נועדו להחליף את אזורי התעשייה הקיימים באזורים העירוניים או בשולי יישובים עירוניים, ולא נועדו לאכלס מפעלים חיצוניים. שאם לא כן, היה בכך לשנות באופן משמעותי את אופיו של היישוב ואת הסביבה בה הוא מצוי, באופן הנוגד את העקרונות והמדיניות התכנונית לאזורים הכפריים.

17. על כן, אנו קובעים כי כבר מטעם זה לא ניתן לאשר הקמת תחנת תדלוק של חברה חיצונית או כל מפעל אחר, שאינו של הקיבוץ בתחום אזור התעשייה של הקיבוץ.

18. אולם לא זו אף זאת, כאמור ביחס לתחנת תדלוק נקבעה הוראה ספציפית. בתכנית נקבע כי בין השימושים המותרים באזור התעשייה – תחנת תדלוק פנימית לשימוש היישוב בלבד. ייתכן כי אם לא הייתה נקבעת כל הוראה הנוגעת לתחנות תדלוק בתכנית המתאר, ניתן היה לראות את התכנית ככפופה להוראותיה של תמ"א 18 שינוי 4 (בכפוף לחובה כי תהיה זו תחנת תדלוק של היישוב בלבד). אולם הוספת הסעיף הקובעת כשימוש מותר תחנת תדלוק פנימית לשימוש ביישוב בלבד, קובעת הסדר ספציפי לאזור התעשייה ומוציאה אותו מהתחולה הכללית של תמ"א 18 שינוי 4.

19. העובדה שהסעיף הסדיר תחנת תדלוק פנימית קיימת, כפי שעולה מהחלטת הוועדה המחוזית, אינה גורעת ממסקנה זו. הסעיף בנוסחו הסופי כפי שהוטמע לתכנית לא הוגדר כסעיף הסדרה בלבד, אלא כסעיף תכלית שמשמעותו אינה מצומצמת לתחנה הקיימת בלבד, אלא הוא קובע כי השימוש האפשרי היחיד לתחנת תדלוק באזור תעשייה זה הוא לתחנת תדלוק פנימית לשימוש היישוב בלבד. הוראה זו מתיישבת היטב עם ההוראה הכללית לשטח בייעוד תעשייה בתכנית המתאר, לפיה כלל השימושים המותרים באזור התעשייה צריכים להיות של היישוב בלבד. הוראה זו מתיישבת גם עם הרצון לשמר את אופי היישוב והאזור ואת ערכיו הנופיים והסביבתיים, כפי שהובע בהחלטת הוועדה המחוזית.

20. נציין כי בניגוד לטענת העוררים, אין מדובר באזור חסר בתחנות תדלוק או במיקום מתאים אחר. כפי שציינה הוועדה המחוזית בהחלטתה, בסמיכות לקיבוץ קיימים אזורי מסחר וציבור נרחבים המתאימים יותר להקמת תחנות תדלוק, בין היתר בפרדס חנה באזור התעסוקה בעירון ובעיר חריש.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

21. נציין עוד כי העוררים הפנו להחלטות ופסקי דין בהם נקבע כי קיומו של ייעוד לתחנת תדלוק במגרש אחד באזור תעשייה אינו מונע הקמת תחנת תדלוק במגרש אחר מכוח תמ"א 18 שינוי 4 סעיף 8. אלא שהחלטות אלה נגעו לאזורי תעשייה עירוניים נרחבים (בשטח של אלפי דונמים) ואין המצב דומה לענייננו, כאשר עסקינן בשטח מצומצם וכאשר ביחס לכלל השטח נקבעו הוראות ספציפיות.

22. על כן, אנו סבורים כי הוועדה המקומית צדקה בקביעתה כי על פי הוראות תכנית המתאר לא ניתן להקים תחנת תדלוק ציבורית/מסחרית באזור התעשייה של הקיבוץ."

טענות העותרים

6. העותרים מיאנו להשלים עם החלטת ועדת הערר והגישו את העתירה דנן. לטענתם, בהחלטת ועדת הערר נפלו פגמים מהותיים הנוגעים לשורש ההליך, ואשר מחייבים ביטול ההחלטה. ראשית, טענו העותרים כי החלטת ועדת הערר נחתמה על ידי יו"ר הוועדה ועל ידי מזכירת הוועדה, באופן שאינו מאפשר ללמוד ממנה אם זו התקבלה פה אחד, או שמא הייתה דעה חולקת, ושל מי. נטען כי מידע בנוגע לרוב בו התקבלה החלטה הוא עניין מהותי ביותר, שחייב להיות מצוין באותיות קידוש לבנה, בהחלטה עצמה; וכי בהעדר פירוט, לא ניתן לדעת אם נפלה טעות בהליך קבלת ההחלטה.

7. עוד טענו העותרים כי החלטת ועדת הערר התבססה על נימוק שלא נטען ולא נדון בהחלטת הוועדה המקומית, תוך פגיעה דרמטית בזכות הטיעון של העותרים. כך נטען כי הוועדה המקומית ביססה את החלטתה על נימוק אחד ויחיד, לפיו בתכנית המתאר המקומית יש התייחסות לתחנת דלק פנימית, ומכך ניתן ללמוד על "כוונה אחרת משתמעת" לפי תמ"א 18/4, דהיינו על כוונה שלא להעניק היתר לתחנה "רגילה". אולם, בהחלטת ועדת הערר בא לעולם הסבר חדש ורחב היקף בהשלכותיו, לפיו שטח התעשייה אמור לשמש למבנים ומתקנים לתעשייה של היישוב בלבד. לטענת העותרים, מדובר בנימוק חדש חסר כל בסיס, שלא בא זכרו בהחלטת הוועדה המקומית, ולכן זה מהווה פגיעה בזכות הטיעון של העותרים שלא יכלו להתייחס לנימוק זה בטיעוניהם. לעמדת העותרים, די בפגיעה בזכות הטיעון שלהם כדי להביא לכל הפחות לביטול סעיפים 14-17 להחלטת ועדת הערר.

8. בנוסף, טענו העותרים כי בהחלטת ועדת הערר שורה של קביעות לא מבוססות, ושלא ניתנה לגביהן אפשרות להציג ראיות סותרות. כך נטען כי השאלה אם תחנת דלק במקום מסוים עלולה "לשנות באופן משמעותי את אופיו של היישוב", היא שאלה שבמומחיות, ולכן ראוי היה לאפשר לעותרים להציג ראיות לסתירת קביעה זו, שכן, גם אם ניתן היה לקבל קביעת ועדת הערר באשר "לכוונת" תכנית המתאר המקומית לשמר את אופי היישוב, עדין לא ניתן לומר כי במקרה הספציפי, הקמת תחנת הדלק אכן תפגע בתכלית התכנית ותשנה באופן משמעותי את אופיו של היישוב. בכל מקרה, נטען כי נימוק זה עומד בסתירה לעמדת הוועדה המקומית שהביעה מספר פעמים את עמדתה, כי יש מקום להקמת תחנת דלק במקום המוצע.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

- 1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
9. לאור כל האמור, סבורים העותרים כי אין מקום להתיר את החלטת ועדת הערר בתוקף, ולפיכך, יש להורות על ביטולה, ולקבוע כי אין מניעה להעניק לעותרים היתר בנייה להקמת תחנת תדלוק דרגה ג' מכוח תכנית המתאר המקומית; לחילופין, מבקשים העותרים להורות על ביטול סעיפים 14-17 להחלטת ועדת הערר.
- טענות ועדת הערר**
10. ועדת הערר סבורה כי דין העתירה להידחות. אשר לטענת העותרים כי לא ברור ממקרא ההחלטה אם זו ניתנה פה אחד ואם לאו, טענה ועדת הערר כי בניגוד לתפיסת העותרים, סעיף 18(א) לתקנות התכנון והבנייה (סדרי הדין בוועדות ערר), התשנ"ו-1996 (להלן: "**תקנות התכנון והבנייה**") קובע מפורשות כי החלטת ועדת הערר תיחתם בידי יושב ראש הוועדה ובידי מזכיר הוועדה או עובד אחר שקבע היושב ראש, כפי שנעשה בפועל. מכל מקום, נטען כי כאשר החלטת ועדת הערר לא ניתנה פה אחד, נכתב הדבר מפורשות בהחלטת הוועדה, ולכן משלא נכתב הדבר בהחלטה נשוא העתירה, משמע כי ההחלטה ניתנה פה אחד.
11. לנוכח העובדה כי החלטת ועדת הערר מבוססת על נימוק נוסף מעבר לנימוק המופיע בסעיפים 14-17 להחלטה, הסכימה ועדת הערר לסעד החילופי שביקשו העותרים, לפיו יימחקו מהחלטתה סעיפים 14-17. בהקשר זה ובבחינת למעלה מן הצורך טענה ועדת הערר, כי אין מקום לטרוניית העותרים בקשר לכך שהחלטתה התייחסה לנימוק חדש מעבר לנימוק עליו התבססה החלטת הוועדה המקומית, ולעניין אי מתן זכות טיעון בקשר לנימוק זה, שכן, לשיטתה, ועדת הערר מוסכמת לקיים דיון "דה נובו" בערר המוגש לה, מבלי תלות בנימוקים שעמדו או לא ביסוד החלטת הוועדה המקומית; ומכל מקום טענת העותרים כי לא הוענקה לקיבוץ זכות טיעון בקשר לנימוק החדש הינה טענה שגויה, שכן מגיש התכנית הוא לא הקיבוץ אלא המועצה האזורית מנשה, וממילא כוונת הקיבוץ בכל הקשור לתכנית המתאר כבודה במקומה מונח, אך היא איננה שוקלת כנגד כוונת (תכלית) הוועדה המחוזית, שהיא מוסד התכנון שהחליט על הפקדת התכנית ועל אישורה, והיא בלבד הגורם המוציא והמביא בעניינה של התכנית.
12. אשר לנימוק עליו ביססה הוועדה המקומית את החלטתה - טענה ועדת הערר כי קיומה של הוראה ספציפית מפורשת בתכנית המתאר המקומית, לפיה בשטח שיעודו תעשייה תתאפשר הקמת תחנת דלק פנימית לשימוש התושבים בלבד, מלמדת על הלאו, בבחינת שלילת כל שאיננו נכלל פוזיטיבית בהוראות התכנית כנוסחן. נטען כי פרשנות מילולית זו מגשימה באופן מיטיבי את תכלית תכנית המתאר המקומית, להתיר בשטח המיועד לתעשייה שימושים





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

- 1 תעשייתיים שיתמכו בתעסוקה פנימית של תושבי הקיבוץ, כמו גם עם השאיפה לשמר את
2 אופי הקיבוץ כיישוב חקלאי כפרי שאיננו מקיים בתוכו פעילות מסחרית.
3
- 4 13. בנוסף, טענה ועדת הערר כי סעיף 4.4.1(4) להוראות התכנית איננו מנוסח כסעיף לגליזציה
5 לתחנות תדלוק קונקרטיות בלבד, אלא כסעיף כללי וממצה שמטרתו להבהיר מפורשות, כי
6 השימוש האפשרי היחידי של תחנות תדלוק בשטח שייעודו תעשייה, בגדרה של תכנית
7 המתאר המקומית כנוסחה, הוא לתחנת תדלוק פנימית לשימוש התושבים בלבד, ולא תחנת
8 תדלוק מסחרית, ציבורית, לשימוש כלל משתמשי הדרך.
9
- 10 14. לבסוף, טענה ועדת הערר כי בהתאם לסעיף 7.1 לתמ"א 18/4 יש לפעול להקמתה של תחנת
11 תדלוק בדרך של הכנת והתקנת תכנית מפורטת, ולא בדרך של היתר לפי סעיף 8 לתמ"א 18/4.
12 לפיכך, נטען כי ככל שסבורים העותרים כי נכון מבחינה תכנונית לפעול להקמת תחנת תדלוק
13 מסחרית בשטח התעשייה של הקיבוץ, יפעלו העותרים להכנת תכנית מפורטת לתחנת תדלוק
14 מסחרית באזור המבוקש, אשר תבחן ותוכרע בהליך תכנוני סדור.
15
- 16 **טענות הוועדה המקומית**
- 17
- 18 15. הוועדה המקומית סבורה מצדה כי יש לקבל את העתירה בחלקה, במובן זה שנימוק הוועדה
19 המקומית לדחיית הבקשה להקמת תחנת תדלוק מסחרית במקרקעין, ואשר אומץ על ידי
20 ועדת הערר יוותר על כנו, תוך קבלת הסעד החילופי שביקשו העותרים, לפיו ימחקו מהחלטת
21 ועדת הערר סעיפים 14-17 להחלטה.
22
- 23 16. הוועדה המקומית טענה כי תכנית המתאר המקומית של הקיבוץ הינה תכנית חדשה שקיבלה
24 תוקף בחודש 12/2016, כשכל הנתונים ומגמות התכנון הרלוונטיות לעניין, היו ידועות מבעוד
25 מועד למתכנני התכנית כמו גם לקברניטי הקיבוץ. לכן, סבורה הוועדה המקומית כי האמור
26 בסעיף 4.4.1(4) לתכנית המתאר של הקיבוץ, מהווה "כוונה אחרת משתמעת" כמשמעות
27 הדבר בסעיף 8 לתמ"א 18/4, באופן ששולל הקמת תחנת תדלוק באזור התעשייה של הקיבוץ
28 שאינה לצרכים הפנימיים של תושבי הקיבוץ.
29
- 30 17. יחד עם זאת נטען, כי אין בפרשנות זו כדי לשלול את עמדת הצוות המקצועי של הוועדה
31 המקומית, לפיה יש מקום לאפשר הקמת תחנת תדלוק במקום המבוקש, קרי באזור המיועד
32 לתעשייה, אולם לאור המצב התכנוני הקיים, נדרשת לכך הכנת ואישור תכנית נקודתית ולא
33 ניתן לאשר הקמת תחנת תדלוק מדרגה ג' במסגרת מסלול של היתר.
34
- 35 18. הצדדים הגישו עיקרי טיעון מטעמם ובדיון שהתקיים ביום 03/01/19 השלימו את טיעוניהם.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

דיון והכרעה

- 1
2
3
4 19. הלכה ידועה היא כי בית המשפט לעניינים מנהליים אינו משמש כ"מתכנון על". לפיכך, כאשר
5 מובאת לפתחו עתירה שעניינה החלטה תכנונית של מוסדות התכנון, בית המשפט ייטה שלא
6 להתערב בהחלטה ולא ישים את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם של מוסדות התכנון. ראה:
7 עע"מ 9324/11 ועדת ערר לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז נ' ריאלקו, חברה להשקעות במקרקעין
8 בע"מ (27/08/13).
- 9
10 20. הביקורת השיפוטית על החלטות תכנוניות, מתמצה, על פי רוב, בבחינת חוקיות ההחלטה
11 וסבירותה, תוך התמקדות בעילות המובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון:
12 חריגה מסמכות; ניגוד עניינים; משוא פנים; שיקולים זרים; חוסר תום-לב; וחריגה קיצונית
13 ממתחם הסבירות. ראה: עע"מ 9311/11 יובל נ' ועדת הערר לתכנון ובנייה מחוז ת"א
14 (12/02/13); עע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת
15 הסביבה (28/01/10).
- 16
17 21. במקרה הנדון, העותרים הבהירו בפתח עתירתם, כי העתירה אינה עוסקת בתקיפת שיקולי
18 תכנון המצויים בתחום שיקול דעתן של ועדות התכנון או בשאלה אם קיימת הצדקה תכנונית
19 להקמת תחנת דלק במקרקעין ואם לאו; אלא היא עוסקת בפגמים מהותיים שנפלו בהליך
20 קבלת ההחלטה, בקביעות שנקבעו בחוסר סמכות, ובפרשנות משפטית חסרת בסיס.
- 21
22 22. משהסכימה ועדת הערר לסעד החילופי שהתבקש על ידי העותרים, לפיו ימחקו מהחלטתה
23 סעיפים 14-17, שמתייחסים לקביעה כי כוונת הוראות תכנית המתאר המקומית כי שטח
24 התעשייה ישמש למבנים ומתקנים לתעשייה של היישוב בלבד ולפעילות התומכת בשימושים
25 אלה, מתייתר אפוא הצורך לדון בסעד זה ובטענות העותרים הנובעות ממנו. משכך, הדיון
26 להלן יתמקד בבחינת הפגמים שנטען כי נפלו בקביעת המשיבות, לפיה הוראות תכנית המתאר
27 המקומית אינן מתירות הקמתן של תחנות תדלוק מסחריות במקרקעין. למעשה, המחלוקת
28 בין הצדדים הינה מחלוקת פרשנית בעיקרה, הנוגעת לאיזון הראוי בין הוראת סעיף 8(א)
29 לתכנית המתאר הארצית – תמ"א 18/4 – לבין הוראת סעיף 4.4.1 לתכנית המתאר המקומית.
- 30
31 23. סעיף 8 לתכנית המתאר הארצית – תמ"א 18/4 קובע כדלקמן:

"היתר לתחנת תדלוק שלא על פי תחנת תדלוק

34 על אף האמור בסעיף 7.1, רשאי מוסד תכנון לתת היתר לתחנת תדלוק שלא על פי
35 תכנית לתחנת תדלוק, בהתקיים התנאים הבאים:
36 (א) מקום שתכנית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, מייעדת מקרקעין לתעשייה
37 או לשימוש משולב הכולל תעשייה, משרדים ומסחר, או לייעוד של חניון שאינו



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

1 לתחבורה ציבורית בלבד ובלבד שהחניון האמור אינו באזור בנוי למגורים, רשאי
2 מוסד תכנון להתיר הקמת תחנת תדלוק מכל דרגה, וזאת כשאין בתכנית כאמור כוונה
3 אחרת משתמעת לעניין הקמת תחנות תדלוק בתחומה". (ההדגשה אינה במקור –
4 ב.ט.)
5

6 סעיף 4.4.1. לתכנית המתאר המקומית קובע כדלקמן:

7
8 "תעשיה
9 שימושים
10 [...]

11 4. תחנת דלק פנימית (הכוללת מוסך קיים, תחנת שטיפת רכבים, סכנת חניה לרכב
12 חקלאי) לשימוש התושבים בלבד".
13

14 24. השאלה הפרשנית שעומדת על הפרק היא אם ניתן ללמוד מכלל הכן את הלאו. משמע, האם
15 הקביעה שבסעיף 4.4.1 לתכנית המתאר המקומית שמתירה כאמור הקמת תחנת תדלוק
16 פנימית לשימוש התושבים בלבד, מלמדת על "כוונה אחרת משתמעת", כהגדרת המונח
17 בסעיף 8(א) לתמ"א 18/4, לפיה חל איסור על הקמת תחנת תדלוק מסחרית במקרקעין.
18

19 25. כידוע, נקודת המוצא לפרשנותה של נורמה חקיקתית, ובכלל זה הוראת תכנית מתאר היא
20 בלשון בה נקט המנסח, כאשר מבין שלל האפשרויות שהפירוש המילולי סובל תיבחר
21 הפרשנות שמגשימה באופן מיטבי את תכלית הנורמה. יפים לעניין זה דברי בית המשפט
22 העליון בע"מ 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום נ' פז בתי זיקוק אשדוד
23 בע"מ (09/08/12) (להלן: "עניין פז בתי זיקוק"), שם נקבעו הדברים הבאים:
24

25 כפי שפסק בית משפט זה לא אחת, מעמדה הנורמטיבי של תכנית מתאר הוא כשל
26 חיקוק, ועל פרשנות הוראותיה חלים, בשינויים המחויבים, אותם כללי פרשנות
27 החלים על דברי חקיקה אחרים (ע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין
28 – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פסקה 16 [פורסם בנבו], 28.1.2010); ע"מ
29 6198/06 גולדשטיין נ' מעש כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פסקה ה(2)
30 ([פורסם בנבו], 26.5.2008)). נקודת המוצא הפרשנית לקביעת משמעותה של הוראה
31 חקוקה היא לשונה. מבין שלל האפשרויות שהלשון סובלת, על הפרשן לבחור בזו
32 המגשימה באופן מיטבי את תכליתה של הנורמה (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ –
33 החברה הלאומית לדרכים לישראל בע"מ, פסקה 34 [פורסם בנבו], 14.5.2012)).
34 תכליתה של תכנית המתאר היא המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות
35 החברתיות שהתכנית מבקשת להגשים, כפי שהם נלמדים ממכלול הוראותיה,
36 נספחיה והקשרה התכנוני (ע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה
37 המקומית לתכנון ובניה גליל עליון, פסקה 14 [פורסם בנבו], 24.6.2009). יש לפרש
38 תכנית מתאר באופן שיעלה בקנה אחד עם פרשנותה של תכנית שמעמדה במדרג
39 תכנוני גבוה יותר. עקרון פרשני זה נובע מהצורך בהרמוניה תכנונית ובשמירה על
40 ההיררכיה הקבועה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק) (ראו:
41 סעיפים 129-131 לחוק; ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית – מחוז המרכז נ' פז חברת
42 נפט בע"מ, פסקה 20 [פורסם בנבו], 18.6.2008)). (ההדגשה אינה במקור – ב.ט.)
43



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

26. לא אחת נקבע בפסיקה כי יש לנקוט משנה זהירות בשימוש בעיקרון הפרשני לפיו מכלל ההן נלמד הלאו. יפים לעניין, בשינויים המחויבים, דברים שנקבעו בבג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769 :
- 1
2
3
4
5 **"... יש לנקוט משנה זהירות בשימוש בעיקרון הפרשני שלפיו מכלל ההן אתה שומע**
6 **לאו. "...אין הפרשן רשאי להשתמש באותו עקרון אלא אם שוכנע כי באמת גילה**
7 **בעזרתו את רצון המחוקק" (ע"א 73/50 דעואל נ' פטרזילקה [8], בעמ' 605).**
8 **מ"משמעות לשונית חיובית תילמד משמעות לשונית שלילית, רק אם הדבר מתחייב**
9 **על פי תכלית החקיקה" (א' ברק פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה [15],**
10 **בעמ' 115). "כך, למשל, ייתכן וההוראה המפורשת לא באה אלא לשם הזהירות...**
11 **ולשם הסרת כל ספק; ייתכן וההוראה החיובית נוסחה שלא בזהירות בלא**
12 **שהמחוקק ביקש להסיק השתמעות שלילית; ייתכן ומתוך תכלית החקיקה עולה**
13 **בבירור כי היסק כזה אינו אפשרי" (ברק שם, בעמ' 114)."**
14
27. במקרה הנדון, לא ניתן לקבוע כי ההוראה שבסעיף 4.4.1 לתכנית המתאר המקומית ואשר נוגעת להקמת תחנת תדלוק פנימית במרחב הקיבוץ לשימוש תושבי הקיבוץ בלבד, נועדה לשלול או להתנות על זכותו של הקיבוץ להקים בשטחי התעשייה ומכוח הוראת סעיף 8(א) לתמ"א 18/4 תחנת תדלוק מסחרית, והמהווה הסדר שלילי. זאת ועוד, בהינתן המדרג ההיררכי בין התכנית שעומדות על הפרק, סבורני כי הפרשנות שמתיימרות המשיבות לתת לביטוי "כוונה אחרת משתמעת", פרשנות אשר שוללת הקמתן של תחנות תדלוק מסחריות באזור התעשייה של הקיבוץ, אינה יכולה לעמוד. פרשנות זו מתעלמת מהתכלית של תמ"א 18/4, שמתירה מתן היתר לתחנת תדלוק שלא על פי תכנית לתחנת תדלוק, וזאת מטעמים של עידוד תחרות בשוק הדלק. בכל מקרה, ומכוח המדרג התכנוני הקיים, מקובלת עלי טענת העותרים לפיה אין בהקמת תחנת תדלוק לשימוש תושבי הקיבוץ בלבד, כדי לחסום את האפשרות בפני הקיבוץ להקים תחנת תדלוק מסחרית, ככל שהתנאים התכנוניים יאפשרו את הקמתה.
28. יחד עם זאת, על מנת שהקיבוץ יוכל לממש את זכותו להקמת תחנת תדלוק מסחרית במקרקעיו, עליו לקיים את הוראות התכניות הרלוונטיות. כאמור, סוגיית הקמתן של תחנות תדלוק הוסדרה בתכנית מתאר ארצית - תמ"א 18/4. הסעיף המתווה את דרך הקמתן של תחנות תדלוק הוא סעיף 7.1 שקובע כדלקמן:
- 33 **"לא יינתן היתר ולא תוקם תחנת תדלוק אלא על פי תכנית המייעדת שטח לתחנת**
34 **תדלוק והכוללת הוראות של תכנית מפורטת".**
35
29. בניגוד לטענת ועדת הערר, מלשון סעיף 7.1 לתמ"א 18/4 ניתן ללמוד כי זו אינה מתנה מתן היתר לתחנת תדלוק בקיומה של תכנית מפורטת, ובלבד שעל הקרקע חלה תכנית אחרת הכוללת "הוראות של תכנית מפורטת". תכנית שכוללת הוראות של תכנית מפורטת, מיועדת מטבעה לתת מענה-תכנוני-נקודתי מפורט, ברוח העניינים המפורטים בסעיף 69 לחוק התכנון



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

1 והבנייה, התשכ"ה-1965, לרבות: חלוקת קרקעות למגרשים או לאתרי-בניה; ייעוד קרקעות
2 לדרכים, שטחים פתוחים, גנים, בתי ספר, מקומות לצרכי דת, סעד, בריאות וכיוצ"ב;
3 מקומות חנייה; הריסתם ושיקומם של מבנים רעועים; מקומם של בנינים, נפחם, גובהם,
4 צורתם ומראם החיצוני; נטיעת עצים והתקנת ספסלים בשטחים פתוחים; מספר הבניינים
5 שמותר להקים על מגרש, מספר הדירות בכל בניין ומספר החדרים בבניין או בדירה.

6
7 כאמור, לפי סעיף 8(א) לתמ"א 18/4 ניתן להקים תחנת תדלוק גם ללא תכנית מפורטת,
8 בהתקיים שני תנאים: האחד, קיימת תכנית מקומית בה מוגדר יעוד המקרקעין עליה עתידה
9 התחנה לקום כמקרקעין המיועדת לתעשייה או לשימוש משולב הכולל תעשייה, משרדים
10 ומסחר, או לייעוד של חניון שאינו לתחבורה ציבורית בלבד; השני, אותה תכנית מקומית
11 כוללת הוראות של תכנית מפורטת. ראו: עע"מ 8193/02 **מקס ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ**
12 (17/12/03).

13
14 במקרה הנדון, משמבוקש להקים את תחנת התדלוק על מקרקעין המיועדים לתעשייה, ברי
15 כי העותרים עומדים בתנאי הראשון לפי סעיף 8(א) לתמ"א 18/4. עם זאת, עיון בהוראות
16 תכנית המתאר המקומית של הקיבוץ, מלמד כי זו מפרטת עקרונות כלליים בלבד, ואינה
17 ברמת הפירוט הנדרשת לצורך בחינת הקמתה של תחנת תדלוק מסחרית. משכך, סבורני כי
18 לצורך הקמת תחנת תדלוק מסחרית לא ניתן להסתפק בהגשת בקשה לקבלת היתר בהליך
19 רישויי, ונדרשים העותרים להגיש תכנית מפורטת, שתיבחן בהליך תכנוני סדור. יפים לעניין
20 זה דברי בית המשפט העליון בעניין פז בתי זיקוק, בקבעו כדלקמן:

21
22 כידוע, היתר בניה הוא פועל יוצא של התכנון המקומי. עליו לעלות בקנה אחד עם
23 הוראות התכניות שבתוקף ולהינתן לפי תכנית הכוללת רמת פירוט נאותה (סעיף
24 145(ב) לחוק; עע"מ 8274/09 עיריית ירושלים נ' סיאם, פסקה 56 ([פורסם בנבו]),
25 15.6.2011)). מתן היתר בניה לפי תכנית הנעדרת פירוט מספיק חוטא לתכליות
26 העומדות בבסיס ההליכים הסטוטוריים המהווים תנאי לאישורה, ובהן שקיפותם
27 של הליכי התכנון ושיתוף הציבור בהם (עע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה
28 ישראלית והגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים, פ"ד
29 נח(2) 817, 834-843 (2003)). "מתן היתרי בנייה על-פי תכנית כללית ובלתי מפורטת
30 עשוי להיות שקול למתן היתר בלא תכנית כלל. הוא כרוך בחופש פעולה בלתי מוגבל,
31 או מוגבל באופן חלקי בלבד, של הרשות המעניקה את ההיתר. הוא עשוי לחרוג
32 מתפיסות תכנוניות בסיסיות של המרחב התכנוני הכולל ושל התכנון הנקודתי
33 הראוי" (ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד
34 נז(2) 895, 905 (2003); ראו גם יאיר הרביץ "תכנון ובנייה – היתר בנייה ללא
35 תוכנית? תוכנית ללא פירוט?" משפטים טז 234, 245-246 (1986)). אכן, מידת
36 הפירוט הנדרשת אינה חייבת להימצא דווקא בתכנית המוכתרת "מפורטת". היא
37 עשויה להימצא גם בתכנית מתאר מקומית הכוללת עניינים שעל פי טבעם מוסדרים
38 בתכנית מפורטת (סעיף 63 ו-69 לחוק; עע"מ 49/12 ועדת המשנה לעררים של
39 המועצה הארצית לתכנון ולבניה נ' חברת דניאל יצחקי תעשיות עץ בע"מ, פסקאות
40 14-15 ([פורסם בנבו], 6.8.2012)). על כן, השאלה אם מותר לתת היתר בנייה על
41 סמך תכנית מתאר מקומית בלא להידרש לתכנית מפורטת תלויה במידת הפירוט
42 הכלולה בה: מקום שהתכנית קובעת עקרונות כלליים בלבד, היא לא תוכל לשמש





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-09-32932 קיבוץ ברקאי אגודה שיתופית ואח' נ' מחוז חיפה ואח'

בסיס למתן היתרים; ואילו מקום שכלולת בה הוראות ברמת פירוט מספקת, ניתן
יהיה לתת היתר על פיה (בג"ץ 7654/00 הנ"ל, בעמ' 906; בג"ץ 4914/91 איראני נ'
שר הפנים, פ"ד מו(4) 749, 758-759 (1992)).

סוף דבר

32. סיכומו של דבר – העתירה מתקבלת בחלקה, במובן זה שקביעת ועדת הערר לפיה הוראות
תכנית המתאר המקומית בשילוב הם הוראות תמ"א 18/4 אינן מתירות הקמת תחנת תדלוק
מסחרית מבוטלת. כן הנני מורה על מחיקת סעיפים 14-17 להחלטת ועדת הערר. לצד זאת,
אני קובעת כי לצורך הקמת תחנת תדלוק "מסחרית" שאינה לשימוש תושבי הקיבוץ בלבד,
יהיה על העותרים לפעול להגשת תכנית מפורטת, אשר תבחן על ידי ועדות התכנון הרלוונטיות
בהליך תכנוני סדור.

33. לאור כל האמור, המשיבות תשאנה ביחד ולחוד, בהוצאות העותרים בסך כולל של 15,000 ₪
(7,500 ₪ לעותר 1 ו-7,500 ₪ לעותרת 2). סכומים אלה ישולמו לעותרים תוך 30 ימים מהיום,
שאם לא כן, יישאו הפרשי ריבית והצמדה מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

34. המזכירות תמציא העתק פסק הדין לצדדים.

ניתן היום, כ"ט אדר א' תשע"ט, 06 מרץ 2019, בהעדר הצדדים.

בטינה טאובר, שופטת

