



**בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

1

בפני כבוד השופט א' קיסרי

עותרים פנחס צבעוני ואח'

נגד

משיבים  
 1. יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל  
 2. עיריית כרמיאל  
 3. מנהל מקרקעי ישראל - נמחק  
 4. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון- נמחקה  
 5. אגודת קרן אורה בכרמיאל ע.ר. 580013589

2

פסק דין

3

4 "חופש הדת של האחד עשוי לעיתים להתנגש עם החופש מדת של האחר – שתיהן זכויות יסוד  
 5 שמקורן בחופש האמונה והמצפון.... היקפה של הזכות לחופש דת מושפע מקיומה של הזכות  
 6 לחופש מדת, ולהפך; הזכות לחופש מדת משפיעה על היקפו של חופש הדת." כוחם של דברים  
 7 אלה, שנאמרו בבג"ץ 10907/04 סולודוך ו-70 אח' נ' עיריית רחובות ואח' (טרם פורסם,  
 8 1.8.10) ("עניין סולודוך"), יפה גם לעתירה זו שבה, כמו בעניין סולודוך, מתעמתים אלה הטוענים  
 9 לחופש מדת מזה ואלה הטוענים לחופש הדת מזה.

10

11 העותרים הם קבוצה של תושבי כרמיאל המתגוררים בסמיכות למתחם בית הספר פלמ"ח שברחוב  
 12 הזית בעיר כרמיאל ("בית הספר"), ואשר השימוש שהמשיבה 5, שהיא עמותה תורנית ("העמותה"),  
 13 עושה במתחם בית הספר איננו לרוחם. על רקע זה הם הגישו בשנת 2011 עתירה מנהלית זו, שכוונה  
 14 נגד המשיבים 1 ("ראש העירייה") ו-2 ("העירייה") (ביחד, "המשיבים") והעמותה, ואשר בה  
 15 התבקשו צווים המורים לראש העירייה להשתמש בסמכותו כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה  
 16 ולהורות על הפסקת עבודה והפסקת שימוש שעושה העמותה במבנה בית הספר. כמו כן התבקש צו  
 17 המורה לראש העירייה ולעירייה לבטל את הקצאת מתחם בית הספר לעמותה.

18

19 בגדר העתירה שהוגשה התבקש גם צו ביניים, אולם עניין זה ירד מסדר היום כאשר התברר שלא  
 20 מתבצעות עבודות בבית הספר, ועוד התברר כי הזכויות במקרקעין שעליהם מצוי מתחם בית הספר  
 21 כלל אינן בידי העירייה והן שייכות למנהל מקרקעי ישראל ("המנהל"). על רקע זה הוגשה עתירה  
 22 מנהלית מתוקנת, שאליה צורפו כמשיבים המנהל והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון  
 23 ("הוועדה המחוזית"), והסעדים שהתבקשו היו – בנוסף לסעדים שהתבקשו בעתירה המקורית -  
 24 להורות למנהל לסלק את העמותה ממתחם בית הספר ולהורות לוועדה המחוזית שלא לדון בכל  
 25 תכנית הנוגעת למתחם בית הספר. ככל שהיא מכוונת כנגד המנהל והוועדה המחוזית, נמחקה



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה  
המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

- 1 העתירה במהלך הדיונים ונותרה העתירה כנגד המשיבים המקוריים, היינו ראש העירייה, העירייה  
2 והעמותה.
- 3
- 4 אומר כבר עתה כי למקרא ולמשמע טענות העותרים אין ספק שהעומד ביסוד העתירה הוא עימות  
5 בין אורחות חיים והשקפות עולם – חילוניים מחד גיסא ודתיים מאידך גיסא. העתירה משקפת את  
6 חוסר שביעות רצונם של העותרים מן העובדה שהעמותה מחזיקה במתחם בית הספר ומקיימת בו  
7 פעילות שאיננה לרוחם, והם אינם מוכנים להשלים עמה. לטענתם, כוונת העמותה – שחלקה כבר  
8 התממשה – לקיים במתחם בית הספר פנימייה לתלמידים חרדים כמו גם מקום לעריכת אירועים  
9 ושמחות, איננה מתיישבת עם אופיה וצביונה החילוני של השכונה. על רקע זה טרחו העותרים ומצאו  
10 מספר עניינים, לא קטן יש לומר, שבהם נפל לכאורה פגם בהתנהלותם של המשיבים והמצדיקים,  
11 לטענתם, את מתן הצווים המבוקשים, כולם או חלקם, שתכליתם היא, כאמור, להביא להפסקת  
12 פעילותה של העמותה במתחם בית הספר.
- 13
- 14 אסופה חלקית של עניינים אלה ניתן למצוא בעיקרי הטיעון שהגישו העותרים, שם נטען כי העמותה  
15 מחזיקה במתחם בית הספר שלא כדין; כי השימוש שהיא עושה במתחם בית הספר נוגד את תכניות  
16 המתאר החלות על המקרקעין; כי המשיבים אפשרו לעמותה לבצע במתחם בית הספר עבודות  
17 טעונות היתר אף מבלי שניתן היתר כזה; כי הם לא אכפו צווי הפסקת עבודה שהם עצמם הוציאו  
18 לעמותה; וכי המשיבים לא נקטו בצעד כלשהו כדי לסלק את ידה של העמותה ממתחם בית הספר,  
19 וזאת אף שהיא מחזיקה בו ללא שנעשתה פעולת הקצאה כמתחייב מנוהלי משרד הפנים.
- 20
- 21 עמדת המשיבים היא שמתחם בית הספר הועמד לרשות העמותה כבר בשנת 2004, וזאת על רקע  
22 פניות של משרד החינוך אל העירייה. נטען כי העמדת המתחם לרשות העמותה נעשתה על יסוד  
23 ההנחה – שהתבררה כמוטעית – שהעירייה היא בעלת הזכויות במקרקעין, ובעקבות הגשת העתירה  
24 הוחל והושלם הליך החכרת המתחם לעירייה. עוד צוין כי קיימת תכנית מתאר שהומלצה להפקדה  
25 ואשר נועדה להתאים את ייעוד מתחם בית הספר לשימוש כפנימייה, וכי כאשר תחליט הוועדה  
26 המחוזית על הפקדת התכנית יוכלו העותרים להתנגד לה כפי זכותם לפי סעיף 100 לחוק התכנון  
27 והבנייה, תשכ"ה–1965 ("חוק התכנון"). בעניין הקצאת המתחם לשימוש העמותה טוענים המשיבים  
28 כי משהושלם הליך החכרת המתחם לעירייה, על העמותה להגיש בקשה להקצאה אשר תידון על פי  
29 נוהל הקצאות הקיים במשרד הפנים, וכי בגדר הליך זה יוכלו העותרים להתנגד. במענה לטענה כי  
30 השימוש שעושה העמותה במבנה בית הספר אינו שימוש מותר על פי תכנית המתאר, טענה העירייה  
31 כי נקיטת הליכי אכיפה לפי פרק י' של חוק התכנון מסור לשיקול דעתה של המחלקה לאכיפת דיני  
32 מקרקעין בפרקליטות המדינה וכי למשיבים אין סמכות להורות על הגשת כתבי אישום או נקיטת  
33 צעדי אכיפה אחרים נגד העמותה.
- 34
- 35 עיקר טענות העמותה הן שמצד אחד העתירה הוגשה בשיהוי ניכר ומן הצד האחר היא לוקה בכך  
36 שהעותרים לא מיצו הליכים ולכן היא מוקדמת מדי. העמותה טענה גם כי בכל הנוגע להוצאת צווים



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה  
המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

1 לאכיפתו של חוק התכנון אין לבית משפט זה סמכות לדון בעתירה; כי העתירה הוגשה בחוסר תום  
2 לב ובהעדר ניקיון כפיים של העותרים; וכי גם לגופן – אין לטענות העותרים על מה שיסמכו.  
3  
4 שקלתי את טענות הצדדים והגעתי למסקנה שיש לדחות את מרבית טענות העותרים, אולם בתוך כך  
5 החלטתי לקבל את טענתם שהמשיבים אינם נוקטים צעדי אכיפה נוכח השימוש שעושה העמותה  
6 במתחם, שלכאורה הוא בלתי חוקי בהיותו נוגד את הוראות תכניות המתאר הרלוונטיות. משלא  
7 הובא מצד המשיבים כל הסבר או נימוק למחדל לנקוט צעדי אכיפה, ובהעדר החלטה בעניין זה לכאן  
8 או לכאן, החלטתי להחזירו אליהם על מנת שידונו ויקבלו החלטה כיצד לנהוג במה שלכאורה הוא  
9 שימוש חורג שלא ניתן לו היתר.  
10  
11 כפי שצינתי, העותרים כללו בגדר העתירה יריעה רחבה של עניינים הנוגעים להיבטים שונים של  
12 החזקתה של העמותה במתחם בית הספר. דרך טיעון זו הגבילה את האפשרות למקד את הדיון  
13 בשאלת חוקיות פעולתם של המשיבים, והרי נקבע כבר שבית המשפט לעניינים מנהליים "אינו  
14 משמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; בית  
15 המשפט אינו בוחן את תבונתה או יעילותה של ההחלטה; הוא לא ימיר את שיקול דעתה של  
16 הרשות בשיקול דעתו שלו; ואף אם היה מחליט אחרת לו היה בנעלי הרשות, הוא לא ישנה  
17 מהחלטתה כל עוד לא נפל בה פגם במישור החוקיות המקיים עילה להתערבות במעשה המינהלי"  
18 (בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר (טרם פורסם, 26.11.12)). ואכן,  
19 כתבי הטענות דלי ההיקף שהגישו המשיבים משקפים אל נכון את העובדה שהעתירה נסבה על  
20 עניינים השנויים במחלוקת ציבורית יותר מאשר על פגמים חוקיים בהתנהלותם של המשיבים, וניכר  
21 באחרונים שהם העדיפו לא לנקוט עמדה במחלוקת זו ולהותיר את העימות לעותרים ולעמותה. מכל  
22 מקום, עיון בכתבי טענותיהם מלמד שהמשיבים אינם טוענים שלא נפל פגם בפעולותיהם בכל הנוגע  
23 לעמותה ולהעמדת מתחם בית הספר לשימושה, אלא שהם מצביעים על כך שהליקויים, ככל שהיו,  
24 הם בתהליך של תיקון, בין אם מדובר בתכנית מתאר חדשה שתכשיר את השימוש המיועד במתחם  
25 ובין אם מדובר בהליך הקצאה העתידי להיערך בזמן הקרוב.  
26  
27 כשאלה הם פני הדברים, לא נותר אלא לעמת את טענות העותרים עם טענותיה של העמותה, ונראה  
28 לי כי בעיקרו של דבר יש לקבל את טענות העמותה בכל הנוגע להחזקתה במתחם בית הספר  
29 ולשימוש בו ככזה. העמותה טוענת שבכל הנוגע לעניינים אלה יש לדחות את טענות העותרים בשל  
30 השיהוי בהגשת העתירה. טענה זו איננה משוללת יסוד מפני שאין מחלוקת, וכך גם טענו המשיבים,  
31 שמתחם בית הספר נמסר לעמותה בשנת 2004 ומאותה עת היא עושה בו שימוש. עתירה המוגשת רק  
32 בשנת 2011 כנגד מסירתו של המתחם לעמותה או כנגד השימוש שהיא עושה בו צריכה להידחות  
33 מחמת שיהוי, סובייקטיבי ואובייקטיבי כאחד (עע"מ 8412/07 חברת מלון ומלון סוויטות  
34 אפ.אס.אר. בירושלים בע"מ נ' שימי הורן (טרם פורסם, 4.3.09)), ולא באה מצד העותרים כל טענה  
35 היכולה לשמש מענה לטענת השיהוי, ומכאן שדין חלק זה של העתירה להידחות.  
36



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה  
המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

1 אשר לאפשרות, שבעיני העותרים היא בבחינת חשש, שהעירייה תקצה את מתחם בית הספר  
2 לעמותה, גם כאן אין בכוחו של בית המשפט להושיע את העותרים, שכן העמותה צודקת כשהיא  
3 טוענת – כפי שטוענת העירייה – שלעותרים תינתן הזדמנות להתנגד להקצאה כאשר ייושם נוהל  
4 ההקצאה שקבע משרד הפנים בעקבות פסק הדין בבג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד  
5 נ"ד (4) 220(2000), על כל פנים, כל עוד לא החליטה העירייה להקצות את המתחם לעמותה, אין  
6 בפני בית המשפט "החלטה של רשות" במובנה בסעיף 2 של חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים  
7 תש"ס-2000 ("החוק"), וממילא אין מה שיעמוד לביקורת שיפוטית, ולכן גם חלק זה של העתירה  
8 דינו להידחות.  
9  
10 העתירה הוגשה בחודש אפריל 2011 ונוסח מתוקן שלה הוגש בחודש יולי 2011, ואחת העתירות  
11 שנכללו בה הייתה הפסקת שימוש חורג שעושה העמותה במתחם בית הספר, שימוש שתועד במכתב  
12 מהנדס העיר אל העמותה מיום 15.4.10 (נספח י"ז לעתירה). מטענות העמותה לא ניתן להסיק שהיא  
13 התייחסה באופן כלשהו לפנייתו האמורה של מהנדס העיר, ולכאורה יש ממש בהנחה שאכן מדובר  
14 בשימוש חורג, שכן אחרת לא ניתן להבין את הצורך בהכנתה ובאישורה של תכנית מפורטת 10142 –  
15 בית ספר פלמ"ח שינוי ייעוד למרכז ציבורי דתי, תכנית שתכליתה שינוי ייעוד ממבנה ציבור  
16 לפנימייה דתית (נספח כ"א לכתב העתירה). העמותה טענה שהשימוש שהיא עושה במתחם בית  
17 הספר איננו בבחינת שימוש חורג, שכן הוראות תכנית המתאר ת/18/1 – תכנית מתאר לעיר  
18 כרמיאל (נספח ה לתשובת העמותה) ותכנית רישום שיכונים ציבוריים (תרש"צ) 1/18/1 לעיר  
19 כרמיאל (נספח ה1 לתשובתה של העמותה) מאפשרות את השימוש שהעמותה עושה במתחם בית  
20 הספר. טענה זו אינה מקובלת עלי. נכון הדבר, שכפי שטוענת העמותה (בסעיפים 19–23 לכתב  
21 תשובתה) ייעוד המתחם שבו מצוי מתחם בית הספר הוא "מרכז אזרחי ומסחרי כולל מגורים",  
22 אולם אני סבור שהעמותה קוראת את הוראות התכניות שלא כהלכה. לדעתי, לא ניתן להסיק  
23 מהוראות התכניות את המסקנה שמבקשת העמותה להסיק, ואני סבור שכאשר התכניות מייצגות  
24 שטח לשימוש כמרכז אזרחי-מסחרי, יש להוסיף ולבחון את הוראות התכניות ביחס לכל אחד ואחד  
25 מתאי השטח הכלולים בתכנית. מסעיף 8 של התרש"צ עולה כי חלק מן השטחים יועדו אך ורק  
26 למגורים, בעוד שחלקים אחרים יועדו לשטח מסחרי או לשטחים לבנייני ציבור. הפרשנות שמציעה  
27 העמותה, שלפיה ניתן להשתמש במבנה ציבור גם למגורים, אינה מתיישבת עם פרשנות סבירה של  
28 התכניות, ולכן אני דוחה אותה.  
29  
30 זאת ועוד, כבר נזכר לעיל כי הוועדה המקומית אישרה תכנית המשנה את הייעוד של מתחם בית  
31 הספר, ובתאריך 8.8.12 החליטה ועדת המשנה לתכניות נקודתיות של הוועדה המחוזית לתכנון  
32 ובנייה מחוז צפון על הפקדת תכנית מתאר נקודתית ג/20136 – מבני חינוך ודת פלמ"ח כרמיאל,  
33 אשר הוגשה לה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בכרמיאל (נספח י"1 לכתב התשובה  
34 שהגישה העמותה). תכנית זו מתירה, בין השאר, את השימוש במבנה שבמתחם כבית ספר, פנימייה  
35 ובית כנסת. החלטות הוועדה המקומית והוועדה המחוזית בנוגע לתכנית המשנה את ייעוד מתחם  
36 בית הספר הן עדות לכך שטענת העותרים בדבר שימוש חורג שעושה העמותה במתחם בית הספר יש



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה  
המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

1 לה על מה שתסמוך, ומכאן שגם טענתם בדבר מחדלי המשיבים לאכוף על העמותה את הוראות חוק  
2 התכנון, ובכללן את האיסור לעשות שימוש חורג, איננה משוללת יסוד.  
3  
4 אשר לשאלת אכיפת דיני התכנון על העמותה, דומני כי בעניין זה לא ניתן לקבל את עמדת המשיבים  
5 או את טענותיה של העמותה. עמדת המשיבים היא, כזכור, שהעניין נמצא בטיפול של מחלקת  
6 אכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, והעמותה טוענת שעניין זה אינו בגדר העניינים שביט  
7 משפט לעניינים מנהליים מוסמך לדון בהם.  
8  
9 לטענת העמותה אין יסוד מספיק ואני דוחה אותה. לדעתי, העמותה שוגה בפירוש שהיא נותנת  
10 לסעיף 10(א) לתוספת הראשונה לחוק, המורה שבגדר העניינים שהם בסמכותו של בית המשפט  
11 מצויים גם "ענייני תכנון ובנייה לפי חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, למעט לפי פרק י': עבירות  
12 ועונשין והליכי תכנון לפי חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) תשע"א-  
13 2011 ולמעט החלטות שעניינן תכנית מתאר ארצית או מחוזית והחלטות שר הפנים" (ההדגשה  
14 הוספה, א"ק). לדעתי, העניין שהוצא מסמכותו של בית משפט זה הוא השיפוט בעבירות על חוק  
15 התכנון והענישה בגין עבירות אלה, אולם אין ולא כלום בין השיפוט בעבירות לבין אכיפת הוראות  
16 חוק התכנון בדרך של העמדה לדין של העבריינים. הפירוש שמציעה העמותה אינו יכול להתקבל על  
17 הדעת, שכן לפי פירוש זה לא קיימת אפשרות של ביקורת שיפוטית על רשויות התביעה והאכיפה  
18 בקשר לעבירות בנייה – להבדיל מן השיפוט בעבירות עצמן – ולא ניתן לייחס למחוקק כוונה כזו  
19 (בג"ץ 8071/01 יעקובוביץ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו(1) 121 (2002)).  
20  
21 בצד זאת, גם אם נתונה לבית המשפט הסמכות לבחון את פעולות האכיפה – או את העדרן – יש  
22 לבחון תחילה את השאלה הקודמת לכך, והיא אם אכן יש מקום לנקוט בהן. בעניין זה אזכיר כי  
23 ההחלטה אם לנקוט בפעולת אכיפה מסורה לשיקול דעתה של הרשות המנהלית ובהעדר פגם  
24 בהפעלת שיקול הדעת, בית המשפט לא ימחר להתערב בכך (בג"ץ 1334/10 תנועת אומ"ץ אזרחים  
25 למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' פרקליט המדינה (טרם פורסם, 6.3.11)). בענייננו לא ניתן  
26 הסבר מצד המשיבים לכך שלא ננקטו פעולות אכיפה כנגד העמותה, ועמדתם שהעניין נמצא  
27 בטיפול של היחידה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה איננה מניחה את הדעת. מתשובה  
28 זו של המשיבים לא ניתן להבין אם הם נתנו את הדעת לשימוש החורג שלכאורה עושה העמותה,  
29 ואם כן – מה הייתה החלטתם בעניין זה ומה הם השיקולים שביסוד החלטה זו. משום כך הגעתי  
30 למסקנה שיש לקבל את העתירה בחלקה, בנוגע לשימוש החורג שמיוחס לעמותה, ולהורות כי  
31 המשיבים ידונו בעניין ויחליטו בדבר הצעדים שבהם יש לנקוט כדי למנוע שימוש כזה, שלעת הזו  
32 נראה שלכאורה הוא אינו חוקי. לכשתינתן החלטתם יוכלו העותרים להעמידה למבחן, ככל שתהיה  
33 בידם עילה לעשות כן.

בכפוף לאמור לעיל, נדחית העתירה.



**בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

01 ינואר 2013

עת"מ 11-04-26728 צבעוני ואח' נ' יו"ר הוועדה  
המקומית לתכנון ובניה כרמיאל ואח'

נוכח התוצאה שהגעתי אליה, אין צו להוצאות.

ניתן היום, י"ט טבת תשע"ג, 01 ינואר 2013, בהעדר הצדדים.

1  
2  
3  
4

אלכס קיסרי, שופט

5  
6  
7  
8  
9  
10  
11