



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

בפני כב' השופטת שרה דותן

- העותרות**
1. צפוני בטיילת בע"מ
 2. גלי הצוק בע"מ
 3. ניהולים (א.ת. 2009) בע"מ
 4. מעיינות הים בע"מ
 5. א.ר.ן. (דוקטורי) ניהול ואחזקות בע"מ
 6. סאמר נייט ניהול בע"מ
 7. ל.י.מ. בחוף הים בע"מ
 8. ת.י.ס הצלחה בע"מ
 9. אמיר בומבה ניהול ואחזקות בע"מ
 - ע"י ב"כ עוה"ד גיל ורגון ואבי גבאי
 10. אמפי (א.ק.) בע"מ
 - ע"י ב"כ עוה"ד דרור ויגדור, אורנה ששון ומיכאל אדלר נגד

המשיבה
עיריית תל אביב יפו
עו"ד רחל אביד

פסק דין

1
2 עתירה זו מופנית כנגד מסמך המוגדר כ"מדיניות עסקים עיריית תל-אביב-יפו אגף
3 חופים 2014", אשר פורסם על ידי המשיבה בתאריך 25.02.14 (להלן: "המשיבה" או
4 "העיריה").

5 לטענת העותרות משמעותו של המסמך הפקעת זכויותיהן על פי זיכיונות והסכמים
6 לפריסת כסאות-נוח, שמשיות ומיטות שיזוף המוגדרים כ"מתקני חוף".

7 רקע עובדתי

8 העותרות, אשר זכו במכרזים שפורסמו על ידי עיריית תל-אביב וחברת אתרים, שהנה
9 חברה ממשלתית עירונית, התקשרו בהסכמים עם חברת אתרים להפעלתם של מבנים
10 המשמשים מזנונים לאורך חופי תל-אביב מאזור הדולפינריום בדרום עד חוף הצוק
11 בצפון.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

משך ההסכמים בין העותרות לחברת אתרים חמש שנים עם אופציה להארכה
(דוגמאות הסכמים – נספח א' לעתירה).

ההסכם בין העותרות לחברת אתרים מתייחס לשימוש במבנים בלבד, עם אפשרות
להצבת כסאות ושולחנות בחוף, לשימושם של לקוחות המזנון בשטח החוף הסמוך
למבנה. לצורך קבלת אישור הצבת הכסאות והשולחנות, על העותרות לקבל אישור הן
מאתרים והן מהעירייה (סעיף 12 להסכם נספח א').

במקביל לחוזים להפעלת המבנים, התקשרו העותרות מדי שנה משנות החוזה עם
אתרים ועיריית תל-אביב בהסכם נוסף לקבלת היתר להשכרת מתקני חוף (נספח ב'
לעתירה).

תמורת הזיכיון להפעלת המזנונים, שילמה כל אחת מהעותרות מאות אלפי שקלים
מדי שנה (נספח א').

על פי הנטען בעתירה, דמי השימוש של כל העותרות מסתכמים כיום בכ- 25 מיליון ₪.

בנוסף משלמות העותרות, תמורת הזיכיונות להצבתם של מתקני חוף, סכומים של
עשרות אלפי שקלים כל אחת.

העתירה שלפניי מתייחסת לשינוי שמבקשת העירייה להכניס בתנאי הזיכיונות
המוענקים לעותרות לפרישתם והשכרתם של מתקני החוף.

ההליכים בתיק

במקביל להגשת העתירה, הגישו העותרות 1-9 בקשה למתן צווי ביניים שימנעו
מהעירייה לפעול על פי מסמך המדיניות, עד לאחר מתן פסק הדין בעתירה. סמוך
לאחר מכן הגישה עותרת 10 בקשה להצטרף להליכים ובקשתה התקבלה.

בתאריך 30.04.14 הורה כב' סג"נ ורדי על שמירת המצב הקיים, עד להחלטה שתינתן
בעתירה.

לאחר הדיון שהתקיים לפניי בתאריך 10.06.14, החלו הצדדים לנהל משא ומתן
ולצורך מיצויו הוגשו על ידם מספר בקשות לדחיית מתן פסק הדין.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

בתאריך 26.06.14 נמחקה "אתרים" (שהיתה המשיבה 2) מהעתירה, על פי הסכם דיוני שקיבל תוקף של פסק דין.

בתאריך 21.01.15, לאחר שהמגעים בין הצדדים לא הניבו פרי, סיכמו ב"כ הצדדים את טענותיהם, אך במקביל המשיכו בניהול משא ומתן.

בתאריך 11.03.05 נמסרה הודעה מטעם הצדדים כי לא עלה בידם להסדיר את המחלוקות ביניהם. לפיכך, אין מנוס אלא להכריע בעתירה.

מסמך מדיניות העסקים לשנת 2014 (להלן: "מסמך המדיניות")

בתאריך 25.02.14 נשלח לעותרות מסמך המדיניות לשנת 2014, שהוא נשוא המחלוקת (נספח ד' לעתירה).

יובהר כי, מסמך המדיניות מעוגן בהסכמים בין העותרות לאתרים, בהם נקבע כי המפעיל מתחייב להקפיד לפעול בהתאם למסמך מדיניות העיריה לגבי הזכיינים, המהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה (סעיף 6.9 להסכם 3 בנספח א').

המסמך, כמו אלה שקדמו לו, מתווה את מדיניות העירייה ביחס לאופן ניהול עסקיהן של העותרות במסגרת ההסכמים והזיכיונות, והוא מתבסס בעיקרו על ההסכמים שבין הצדדים.

הסעיפים נשוא העתירה הינם :

(1) סעיף 4.7.5.5 המוגדר כ"הערה", לפיו "תינתן אפשרות לחלוקת מתקני חוף חינוך לתושבי תל-אביב-יפו נושאי תעודת דיגיטל".

(2) סעיף 4.7.5.1, לפיו הוגבלה כמות מתקני החוף שתוכלנה העותרות לפרוש בחופים.

על פי הנטען בעתירה, מדובר בקיצוץ של בין 70% ל- 90% מהמתקנים (ראו סעיפים 61-63 לעתירה).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

(3) עוד מלינות העותרות על האיסור המוחלט להפעלת רמקולים והשמעת מוסיקה מחוץ לכתלי העסקים הבנויים (סעיף 8 למסמך), על האיסור לגבות דמי כניסה לשירותים ולמלתחות (סעיף 13 למסמך) וכן חיוב העותרות להשתמש בשמשיות שעל הציפוי שלהן לא יודפסו פרסומות, אלא מיתוג עירוני שיאושר.

טענות הצדדים

לטענת העותרות אתרים, שהנה חברה ממשלתית בה שותפים משרד התיירות והעירייה, התקשרה עמן בהסכמים לשימוש במבנים ובמתקני חוף. הסכמים אלה שלובים בקשר בל-ינתק עם הזיכיונות המוענקים על ידי העירייה מדי שנה ואין להם כל קיום האחד ללא השני.

על פי הנטען, ההסכמים להפעלת המזנונים חסרי ערך כלכלי כשהם מנותקים מהזיכיון לפרישת מתקני החוף, מאחר שהמשתמשים במתקני החוף הם לקוחותיהם של מפעילי המזנונים ששטחם המצומצם אינו מצדיק כלכלית תשלום דמי שימוש בסכומים כה גבוהים.

לטענת העותרות הקשר בין החוזים להפעלת המזנונים שנכרתו עם אתרים לזיכיונות הועלה על הכתב בהסכמים עצמם, והטענה לפיה העירייה פועלת על פי חובתה השלטונית ללא קשר להסכמים עליהם חתמה, באמצעות זרועה הארוכה, חברת אתרים הנה חסרת תום לב.

לטענת העותרות העירייה ביטלה, ללא הודעה מוקדמת וללא היוועצות, את האפשרות של העותרות לגבות תשלומים עבור השכרת מתקני חוף, בכך שהן נדרשות להעמיד את המתקנים חינם אין כסף לרשות תושבי תל-אביב ובכך שהפחיתה באופן קיצוני את כמות מתקני החוף שיהיו העותרות רשאיות לפרוש.

על פי הנטען, העירייה התחייבה לשתף את העותרות בקבלת ההחלטות, אולם בסופו של יום, "הנחיתה" עליהן את מסמך המדיניות, בניגוד לעמדתן.

לטענת העותרות מסמך המדיניות מהווה שינוי בתנאי המכרז והפרתו. שינוי מדיניותה של העירייה, שהנה רשות מינהלית, עמד בניגוד להסתמכות על נהלים קודמים ופוגע





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

1 בהשקעות שבוצעו לפני שינוי המדיניות, ולפיכך בא בגדר המקרים בהם יש להגן על
2 אינטרס ההסתמכות ולבטל את ההחלטה המינהלית.

3 השכרת מתקני חוף בחופי תל-אביב קיים מזה 40 שנים, שבמהלכן בעלי הזכות
4 להפעלת המזנון הם אלה שהיו בעלי הזיכיון להשכרת מתקני החוף. נסיון להפריד בין
5 השניים פוגע בעקרון ההסתמכות של העותרות.

6 לא התקיימו לגבי מסמך המדיניות הליכים פנימיים מחייבים על פי דין. כמו כן
7 נפגעה זכות הטיעון של העותרות, בטרם התקבלו ההחלטות הפוגעניות.

8 עותרת מס' 10 מוסיפה כי העמדת המתקנים חינם אין כסף לשימושם של תושבי תל
9 אביב בלבד, מהווה אפליה פסולה מול יתר המשתמשים בחופים.

10 מנגד טוענת ב"כ המשיבה, כי מדובר בהפעלת סמכותה השלטונית של העירייה לנהל
11 את חופי העיר לרווחת תושבי תל-אביב ויתר המשתמשים.

12 עוד נטען, כי העתירה לוקה בחוסר תום לב, התעלמות מכוונת מההבחנה בין
13 ההיתרים להסדרים לקבלתם על ידי כל אחת מהעותרות, כמו גם התעלמות מתקופת
14 ההיתר – שנה אחת בלבד ודמי השימוש בגינו, הנעים בין 25,000 ₪ - 60,000 ₪ בשנה,
15 מול ההסכמים מול חברת אתרים, שתמורתם משולמים מאות אלפי שקלים.

16 עוד נטען, כי העתירה נטולת עילה, מאחר שהעירייה אינה מונעת מהן לקבל היתרים
17 בעונת הרחצה הנוכחית, בהתאם לתנאים שנקבעו על ידה כסמכותה. העותרות הן
18 המסרבות לקבל את ההיתרים המוצעים להן (ההדגשה שלי ש.ד.).

19 העתירה אינה מכוונת לביקורת שיפוטית, כמשמעה בדין, דהיינו, לבחינת אופן הפעלת
20 שיקול הדעת של המשיבה בקביעת ההסדרים המפורטים במסמך המדיניות, אלא,
21 ככל הנראה לקביעת ההסדרים על פי שיקול דעתו של בית המשפט ו"שיקול דעתן" של
22 העותרות לקידום האינטרסים העסקיים שלהן.

23 העירייה חולקת על קיומו של קשר בין חוזי הפעלת המזנונים לזיכיונות המוענקים על
24 ידה, מאחר שלטענתה לא הייתה צד לחוזי ההתקשרות שנכרתו בעקבות מכרז
25 שפרסמה אתרים ואין להציג את ההיתרים כחלק מהזכויות נשוא אותו מכרז ולקשור



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

את הפעלת מתקני החוף ואת הסכומים המצומצמים ששילמו העותרות בקשר עם
ההיתרים להפעלת העסקים והסכומים הגבוהים שהן משלמות בקשר עם פעילות
עסקית זו, כפי שאף הובהר בהסכמים עצמם.

טענות הסף

על פי הנטען, העתירה אינה מגלה פגם בהתנהלות הרשות המינהלית, ולפיכך אין עילה
להתערבות בית משפט זה.

עוד נטען, כי אין בטענות העותרות כדי להצביע על כך שהמשיבה נהגה, לכאורה, שלא
כדין.

ייאמר מייד כי אין עסקינן בטענת סף, מאחר שהתנהלותה של העירייה מול העותרות
הינה לב לבה של המחלוקת, בעיקר לנוכח הקשר הנטען בין הפעלת סמכויותיה
השלטוניות של העירייה על פי חוק העזר לבין ההסכמים ומעורבותה בהם.

לא מצאתי במה לוקה העתירה בחוסר ניקיון כפיים. העותרות הינן חברות עסקיות
המעוניינות להרוויח כמירב יכולתן מעיסוקן, והן אינן מסתירות עובדה זו. בעתירתן
גילו העותרות את כל העובדות המהותיות, הגישו את כל ההסכמים הרלבנטיים ופרשו
את תוכנם על פי השקפתן.

ניצול לרעה של הליכי משפט, עתירות טורדניות – אין לי אלא לתהות כיצד ניתן לסווג
עתירה כנגד הוראת נוהל הפוגעת באינטרס של העותרות כעתירות טורדניות.

דיון לגופו של ענין

על פי הנטען בעתירה ההסכמים הראשונים עם אתרים, להפעלת המבנים, נכרתו
בשנת 2002.

העותרות אמנם טוענות כי הנוהל לפיו קיים קשר בין מפעיל המזנון למשכיר מתקני
החוף הוא בן 40 שנה, אולם לא מצאתי שיש צורך לבחון נתון זה, מאחר שההתקשרות
של העותרות עצמן הינה לכל המוקדם בשנת 2002 (סעיף 20 לעתירה).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

1 עיקר המחלוקת בין הצדדים נוגע לקשר שבין ההסכמים להפעלת המזנונים להענקת
2 הזיכיונות על ידי העירייה. בחינת המסמכים שהוצגו על ידי הצדדים מעלה כי מדובר
3 בקשר משולש בין הזכייניות, העירייה ואתרים, כפי שהדבר מוצא ביטוי בהסכמים
4 עצמם.

5 מעבר לעובדה שחברת אתרים הינה חברה שחלקה בבעלות העירייה, ומשכך יש
6 לעירייה אינטרס כלכלי בה, גם בהסכמים שנכרתו בין אתרים לעותרות נכללו סעיפים
7 מפורשים המלמדים שהסכמים אכן שלובים זה בזה.

8 כך נקבע, לדוגמא, בהסכם שבין עותרת 8 לאתרים, המתייחס לשימוש במבנה:

9 **"7.11 למפעיל ידוע כי עליו להגיע בכל שנה משנות ההסכם להסכמה**
10 **ולהתקשר עם אתרים או עם העירייה בהסכם נוסף להסכם זה לשנה בכל**
11 **פעם, לשם קבלת היתר בגין השכרת כסאות נוח ומרגוע בחוף הים וזאת**
12 **בהתאם להסכם הרצ"ב כנספח 5" (ההדגשות שלי ש.ד.).**

13 יתרה מכך, במבוא להסכם לפרישת מתקני החוף, אשר נכרת בין אתרים לעותרות,
14 צויין מפורשות:

15 **"הואיל: ובין אתרים ובין המפעיל נחתם ביום _____ הסכם מס' _____**
16 **להפעלת העסק כהגדרתו בהסכם (להלן: 'ההסכם').**

17 **והואיל: ובסמוך לעסק מצוי חוף רחצה מוכרז (להלן: 'החוף') בו ניתן בהתאם**
18 **לחוק העזר לתל-אביב-יפו (הסדרת מקומות רחצה) תשכ"ז-1966 (להלן:**
19 **'החוק') להציב כסאות מרגוע, מיטות שיזוף ושמשיות (להלן: 'מתקני**
20 **החוף').**

21 **והואיל: והצבת מתקני החוף טעונה היתר בהתאם לסעיף 26 לחוק (להלן:**
22 **'ההיתר') ותשלום דמי השכירות בגינו (להלן: 'דמי שכירות').**

23 **והואיל: ובהתאם להסכם שנחתם בין עיריית תל אביב יפו (להלן: 'העירייה')**
24 **העבירה העירייה לאתרים את הסמכות לטפל בהסדרת הענקת ההיתר**
25 **ותשלום דמי השכירות.**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

והואיל: והמפעיל פנה לאתרים על מנת להסדיר את קבלת ההיתר ותשלום

דמי השכירות" (נספח ב' לעתירה, דוגמא 7).

גם במסמך המדיניות לעונת הרחצה 2012, מיום 20.12.11 (נספח י"ג לכתב התשובה) ובמסמך המדיניות לשנת 2014 (נשוא העתירה), נקבע כי את הבקשה למתן היתר לפרישת מתקני החוף, לרבות התוכנית, יש להפנות אל אגף החופים. במידה וניתן אישור אגף החופים בעירייה לבקשה ולתוכנית, על מפעיל העסק לפנות לאתרים ולהתקשר עמה בחוזה להצבת מתקני החוף, בהתאם לאישור שניתן מאגף החופים והאישור של אגף החופים יהיה חלק בלתי נפרד מהחוזה.

יודגש כי, לכל בקשה להצבת מתקני חוף, על המפעיל לצרף תוכנית (שרטוט) המתארת את מבנה העסק, רצועת החוף והמיקום המדויק להצבת מתקני החוף.

אין חולק, כי בתוקף תפקידה על פי חוק עזר לתל-אביב-יפו (הסדרת מקומות רחצה) התשכ"ז-1966 (להלן: "חוק העזר"), חובתה של העירייה להסדיר את אופן השימוש בחופים לרווחת תושבי העיר ויתר הרוחצים, כשם שמוסכם על הכל כי חופי הרחצה, הינם משאב טבע שיש לאפשר את השימוש בו לכל האזרחים.

יחד עם זאת, בדרך הילוכה של העירייה בענייננו, חל עירוב בין חובותיה השלטוניות מנהליות לבין ענייניה הכלכליים, בתוקף שותפותה בחברת אתרים. סבורה אני כי במסמך המדיניות עושה העירייה שימוש בסמכויותיה המנהליות לצורך אכיפת תניות בהסכמים מסחריים.

בסעיף 8 לכתב התשובה של העירייה נטען כי העותרות חורגות מתחומי השטחים המוקצים להן, על פי הזיכיונות וההסכמים, תוך הפניה לממצאי בדיקות שנערכו. טענה זו, מעבר להיותה בלתי רלבנטית לנושא העתירה, ממחישה את העירוב בין שימוש בסמכויות שלטוניות ברשות מנהלית לבין התנהלות עסקית.

אם אכן הפרו מי מן העותרות את הוראות ההסכם או הזיכיון, עומדת לרשות העירייה מגוון סמכויות אכיפה שבאמצעותן ניתן למנוע פלישה לשטחים החורגים מהזיכיונות, ובכובעה כגוף מסחרי – באמצעות אתרים, היא זכאית לעשות שימוש בתניות ההסכמים לאכיפת הוראות החוזה. אולם, סבורה אני, כי לא ניתן לעקוף את





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

1 ההתמודדות העניינית עם הפרות נטענות על ידי שינוי חד צדדי של נוהלים באמצעות
2 מסמך מדיניות עסקית.

3 כעולה מהמסמכים אשר צורפו על ידי באת כוח העירייה, בין הצדדים התקיימו
4 דיונים במסגרתם הועלו סוגיות הנוגעות לניהולם של חופי הרחצה.

5 בסיכום פגישה מיולי 2013 הבהיר המשנה למנכ"ל העירייה את נקודת מבטה של
6 המשיבה, לפיה החוף שייך לציבור ועל העירייה מוטלת האחריות לשמור על חוף ים
7 נגיש ומתן שירותים לכלל ציבור המתרחצים והנופשים. המשנה למנכ"ל אף ציין כי
8 שיתוף פעולה בין כל הגורמים, הנמצאים לאורך החוף, יוכל להביא לתוצאה זו.

9 באשר למתקני החוף צויין:

10 **"בימים אלה מתקיימת בחינה לנושא מתקני החוף בכל רצועת החוף שבגמר**
11 **הבחינה יתקיים דיון משותף, בשיתוף כל בעלי העסקים על מנת להציג**
12 **בפניהם את מתווה הפעילות בנושא זה בשנת 2014.**

13 **המשנה למנכ"ל ישקול לבצע סקר רחב שיופנה לציבור בנושא פריסת מתקני**
14 **החוף בחוף הים" (סעיף 3 לנספח ה' לכתב התשובה).**

15 בסעיף 9 לאותו מסמך, שהוגדר כ"שיתוף במסמך המדיניות להפעלת עסקים ברצועת
16 החוף", התקבלה המלצת נציגי בעלי העסקים לאפשר להם להשמיע את דעתם על
17 מסמך המדיניות, אולם הובהר כי אין בכך התחייבות לקבל את המלצותיהם. יחד עם
18 זאת נאמר באותו סעיף כי דעתם של בעלי העסקים חשובה **"ולכן בגמר עונת הרחצה,**
19 **יש להעביר למנהל אגף החופים וחברת אתרים את המלצותיכם בענין כדי שנוכל**
20 **להתחשב בהמלצות לקראת עונת הרחצה 2014"**.

21 אין בסיכום הפגישה הנ"ל כל התייחסות לאפשרות לפיה שטח פרישת מתקני החוף
22 ומספרם יוקטן בעשרות אחוזים באופן חד-צדדי, כשם שאין בו זכר לאפשרות של מתן
23 זכות שימוש במתקנים לתושבי תל-אביב ללא תשלום.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

לא הוצגה ע"י ב"כ העירייה ראיה כלשהי לקיומו של מפגש נוסף בו נדונו השינויים המשמעותיים הצפויים במדיניות המשיבה, עובר לפרסום מסמך המדיניות בפברואר 2014.

בתאריך 17.03.14, במענה למכתבו של עו"ד ורגון, ב"כ העותרות, מיום 05.03.14 (לאחר פרסום מסמך המדיניות), בו הלין על שינוי המדיניות באופן חד-צדדי, ללא הליכי בדיקה ואישור, הודיעה ב"כ העירייה כי בכוונתם לקיים מספר מפגשים עם העותרות ובא כוחן, בהם יידונו הנושאים הנוגעים למסמך המדיניות.

למרבה הצער, המפגשים הנוספים בין הצדדים התקיימו לאחר הגשת העתירה ולא הובילו להסכמות כלשהן.

בחינת מסמך המדיניות מעלה כי הוא כולל שני שינויים מהותיים המחייבים בחינת בית המשפט ויידונו בהמשך: הפחתת מתקני החוף ושטח פרישתם בעשרות אחוזים לעומת השנה הקודמת, וחיוב העותרות להעמיד את ציוד החוף לשימושם של תושבי תל-אביב ללא תשלום.

איסור השמעת מוסיקה

באשר לטענה לפיה איסור השמעת מוסיקה הנו גזרה קיצונית ומרחיקת לכת – אין מדובר בהוראה חדשה, אלא בסירוב העירייה לשנות את הנוהג הקיים מזה שנים, כפי שפורט במסמך המדיניות מדצמבר 2011 והוחל על השנים 2012 – 2013 (סעיף 8 לנספח י"ב בתגובת העירייה). אם סברו העותרות שהאיסור על השמעת מוסיקה מהווה שינוי לרעה בתנאי ההתקשרות, היה עליהן לעתור כנגד החלטה זו בשנת 2011. אולם, על פי סעיף 11 לסיכום הפגישה מ- 29.07.13 (נספח ה' לתשובה), העותרות הן שביקשו לשנות את המדיניות הנוהגת בעניין זה והציעו לבצע פיילוט לבחינת בקשתן.

מכאן שההוראה בדבר איסור השמעת מוסיקה אינה חדשה ודין טענות העותרות בסוגיה זו להידחות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

איסור גביית תשלום עבור שימוש בשירותים ובמקלחת

גם הטענה המתייחסת לאיסור גביית תשלום עבור השימוש במקלחות ובשירותים, אינה מתייחסת לשינוי מדיניות מאחר שדרישה זו מעוגנת בהסכמים שנכרתו בקשר להפעלת המבנים (ראו הסכם 1 לנספח א' לעתירה סעיף 5).

ניקיון

באשר להטלת ניקיון החוף על העותרות, הדבר נקבע במסמך המדיניות משנת 2011 ואין מדובר בשינוי מהעת הזו.

מיתוג השמשיות

בהסכמים שנכרתו בין העותרות לאתרים (נספח א') נקבע איסור מפורש על פרסום או פרסומים, בין במישרין ובין בעקיפין, למעט שילוט של העסק על המבנה עצמו. כפי שנקבע (לדוגמא) בסעיף 10.6 להסכם 1 וכן סעיף 11 להסכם 2 בנספח א' – לפיהם המפעיל לא יורשה להציב כל פרסום ולא לעשות שימוש בחפצים ובשמשיות לצורך פרסום.

במסמך המדיניות לשנת 2012 – 2013 נקבע בסעיף 4.7.2 כי יותר שימוש בשמשיות שלהן כיסוי בד/ניילון בצבע כתום עם לוגו עיריית תל-אביב, על פי מפרט אחיד שנקבע, ואין להדפיס על גבי השמשיה פרסום או כיתוב כלשהו.

חזקה על העותרות, שאילו סברו שיש במסמך המדיניות לשנים 2012 – 2013 שינוי לרעה, היו נוקטות בהליכים משפטיים. משלא עשו כן, לא ניתן להעלות טענה זו עתה, הן בשל שיהוי בלתי סביר, והן לגופו של עניין.

צמצום מספר מתקני החוף והגבלת שטח הפרישה

כפי שפורט לעיל, העותרות הגישו בכל שנה בקשות להארכת הזיכיון וחתמו על הסכמים, על פי נוסח ההסכמים שצורפו בנספח ב' לעתירה, ועל פי הוראות ההסכם עם אתרים (נספח א' לעתירה).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

לבקשות אלה צרפו העותרות תוכניות שכללו את מספר המתקנים ושטח הפרישה. עד
לפרסום מסמך המדיניות בשנת 2014, אושרו התוכניות (מכל מקום איש לא טען
אחרת).

בשנת 2014 החליטה העיריה באופן חד-צדדי, ומבלי להגיע להסכמות עם העותרות,
לצמצם את שטח הפרישה באופן דרסטי. אין חולק כי, צמצום זה גורם לפגיעה
כלכלית משמעותית בעותרות.

לטענת העיריה, תכלית ההגבלה הינה הותרת שטחים רחבים יותר לשימושם ורווחתם
של המשתמשים בחוף וכן לאפשר למשתמשים לעשות שימוש בצידוד שיובא על ידם,
מבלי שיהיה עליהם לשלם תמורת מתקני החוף המסופקים על ידי העותרות.

סבורה אני, שחובתה וזכותה של המשיבה לדאוג לרווחת התושבים. ברם, אין היא
רשאית לעשות כן תוך פגיעה בלתי מידתית בזכויותיהם של זכיינים אשר שילמו
במיטב כספם עבור הזכות לפרוש מתקני חוף.

כפי שנקבע בבג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית
לישראל (מיום 23.10.07):

"(2) החלטה בדבר מדיניות - קל וחומר החלטה המשנה מדיניות - צריכה
להיעשות בהליך מינהלי ראוי. היא מצריכה בראש וראשונה קיומה של
תשתית עובדתית' (רע"ב 426/06 נאסר חווא נ' שירות בתי הסוהר (טרם
פורסם) - השופטת פרוקצ'יה), ועל הרשות לקיים 'מהלך מסודר של איסוף
נתונים, מיונם ובדיקתם' (בג"צ 4733/94 פרופ' יהודית נאות נ' מועצת עיריית
חיפה, פ"ד מט(5) 111, 125 (השופט - כתארו אז - מצא); בג"צ 1934/95 תה
ויסוצקי (ישראל) בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד מט(5) 625, 638 (השופט -
כתארו אז - מצא); בג"צ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל
בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד נב(5) 705, 714 (השופט - כתארו אז - מצא);
במקרה שלפנינו איננו יודעים איזה סוג דיון התקיים בהחלטה זו, ואילו
נתונים, בדבר הנזק הצפוי לחקלאים ולצרכנים משינוי המדיניות, הובאו בפני
חברי מועצת הרבנות".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

ובהמשך הובהר "שינוי מדיניות של רשות מינהלית העומד בניגוד להסתמכות על
נהלים קודמים, ופוגע בהשקעות שבוצעו לפני שינוי המדיניות, בא בגדר המקרים
בהם יש להגן על אינטרס ההסתמכות ולבטל את ההחלטה המינהלית, וזאת אף אם
לא נידרש לפרמטרים של הבטחה מינהלית".

בתשובתה לעתירה טענה ב"כ העיריה כי עסקינן בהסכמים נפרדים, ואין כל מניעה
למסור את הפעלת המזנון ופרישת מתקני החוף לשני זכיינים שונים, אולם לא הוצג
לפני ולו מקרה אחד בו נעשתה הפרדה כאמור.

לאור המדיניות שהיתה נהוגה מאז שנת 2002 (לפחות), אין העיריה רשאית להתעלם
מהקשר המובנה שבין ההתקשרויות, בעיקר לנוכח הוראות החוזים השלובים זה בזה.

יתרה מכך, על פי החוזים שנכרתו בין העותרות לאתרים להפעלת המזנונים, משך
ההתקשרות הינו לחמש שנים והמפעיל אינו יכול להשתחרר מהתחייבותו, גם אם לא
יצליח לקבל רשיון עסק לכל המטרות המפורטות בהסכם (סעיף 10.4 להסכם 2 נספח
א').

ב"כ המשיבה עצמה הדגישה בתשובתה את המחיר הגבוה המשולם תמורת זכות
השימוש במבנה, מול מחיר הזיכיון לפרישת מתקני החוף. מכאן שהעיריה מודעת
היטב כי הטעם לתשלום התמורה הגבוהה עבור השימוש במבנה נעוץ בפוטנציאל
ההכנסות בהתאם לשטח פרישת ציוד החוף.

מן המקובץ עולה, כי צמצום שטח פרישת ציוד החוף והפחתת מספר הכסאות בשיעור
של עשרות אחוזים, מהווה פגיעה אנושה בהכנסות העותרות והמשיבה מודעת לכך
היטב. למרות האמור לעיל, ההחלטה התקבלה באופן חד-צדדי על ידי העיריה, אשר
עשתה שימוש בסמכותה המנהלית, ומבלי שניתנה לעותרות האפשרות לנהל משא
ומתן או לחילופין להפחית את התשלום הנגבה מהן עבור השימוש במבנים.

כפי שפירטתי לעיל, לא קויים משא ומתן ענייני עם העותרות עובר לקבלת ההחלטה
ומדובר בהחלטה שרירותית ובלתי סבירה, בנסיבות העניין, אשר דינה להתבטל.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

חלוקת מתקני חוף חינוך

גם ההערה התמימה, כביכול, לפיה תינתן אפשרות לחלוקת מתקני חוף חינוך לתושבי תל-אביב-יפו נושא תעודת דיגיטל, דינה להתבטל.

על מנת שהעותרות תדרשנה לאפשר שימוש חינוך במתקני חוף אותם רכשו במיטב כסף, ובהסתמך על ההסכמים הקודמים, מן הראוי היה שתתקיים עבודת מטה מסודרת, אשר תקבע את הכללים והנהלים למימושה.

לא הובהר בהערה הנ"ל מהו הפיצוי שתקבלנה העותרות תמורת השימוש שתענקנה בחינם, כיצד יתבצע זיהויים של הזכאים ואופן ההתחשבות בין העיריה לעותרות.

עוד יצויין כי הדרישה לחלוקת מתקני חוף חינוך עומדת בניגוד להסכמים שנכרתו עם העותרות, המחייבים גביית תשלום והוצאת חשבוניות תמורת הציוד.

להשקפתי, לא ניתן להותיר על כנה את ההערה, למרות שבשלב זה אינה אופרטיבית, מאחר שקבלת האמור בה, משמעותו שהעותרות מסכימות לאפשרות זו והעיריה תהא רשאית, בהמשך להסכמה זו, לקבוע את התנאים והנהלים.

לאור העובדה שמדובר בשינוי מהותי בתנאי הזיכיון, לא ניתן לכפות על העותרות להעמיד את רכושן לרשות העיריה, מבלי שהתנאים ילובנו באופן יסודי.

לסיכום: העתירה מתקבלת ביחס לסעיפים 4.7.5.1 ו- 4.7.5.5 למסמך המדיניות, ויש לבטלם.

העיריה תשלם הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד בסך 30,000 ₪ לעותרות 1-9 ו- 20,000 ₪ לעותרת 10.

המזכירות תשלח עותק פסק הדין לצדדים.
ניתן היום, י' ניסן תשע"ה, 30 מרץ 2015, בלשכתי, בהעדר הצדדים.

שרה דותן, שופטת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 14-04-24877 צפוני בטיילת בע"מ ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'

1

