



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

בעניין:

1. יוסי חביליו
2. אוריה עמית
3. איילת דבי
4. אילת צוקרמן
5. איתאל שרעבי
6. אלה לנדאו טסרון
7. אלון אוריון
8. אלישבע ריגבי שפיר
9. אריאלה אופנהיים
10. אריה סיקסק דוויק
11. גילת יובל
12. דרור קלר (קוד)
13. מאיר רוסו
14. מריאנה קרונפלד
15. נירית רוסלר
16. סבינה הוניגוקס
17. עידו ברונו
18. רחל ינאי
19. ערן פייטלסון
20. איתמר ירדן זהבי
21. אנטוני קריספין
22. גדי עירון
23. יעלה ביטון דה לנגה
24. לורה ורטון
25. דרור פייטלסון
26. דניאל טאובר
27. אפרת בראון
28. משה צוקרמן
29. ג'אורג רוסלר
30. שחר יאורי
31. פפי יקירביץ'
32. רון חביליו
33. יעקב כהן
34. רותם גולדשמיד
35. פנינה עין מור

ע"י עו"ד גלעד ברנע

העותרים

נגד

1. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה
 2. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים
- ע"י עו"ד יואב דור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

3. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים

ע"י עו"ד נדב שחם

4. אם או אם אפשטיין בע"מ

ע"י עוה"ד שרון אבני, עינב בן שימול

המשיבות

פסק דין

עתיירה מנהלית המופנית כלפי דחיית ההתנגדויות לתכנית בניין ערים, שכוללת בניית מגדל מגורים ומלונאות בגובה 165 מ' שכולל 42 קומות ומבנה לשימוש ציבורי, במתחם אפשטיין בירושלים.

הרקע העובדתי

1. ביום 15.2.2019 הגישה המשיבה 4, אם או אם אפשטיין בע"מ (להלן: **היזמת**) ללשכת התכנון את תכנית "מתחם אפשטיין עירוב שימושים ומבנה ציבור לאורך הרק"ל, ירושלים", תכנית 101-0681288 (להלן: **התכנית**). התכנית מציעה פיתוח של מתחם המשתרע על שטח של 7.323 דונם, בצמוד לקו האדום של הרכבת הקלה (להלן: **המתחם** או **מתחם אפשטיין**).

2. המתחם ממוקם על קו הרכס העובר בשדרות הרצל, ורחובות קריית יובל, הנטקה והנרייטה סאלד. בקרבת המתחם הר הרצל ויד ושם, ונשקף ממנו נוף פתוח של יער ירושלים וכפר עין כרם, כפי שניתן לראות מהתמונות הבאות (הלקוחות ממצגת – נספח 1 לכתב התשובה של משיבות 1-2, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה [להלן: **ועדת המשנה לעררים**] והוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים [להלן: **הוועדה המחוזית**]).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'



3. על-פי תכנית המתאר שהייתה תקפה עובר להגשת התכנית (תכנית במ/5117), התאפשר בינוי של 82 יחידות דיור בשטח של 9,000 מ"ר לשימוש עיקרי. התכנית נושא העתירה נועדה לאפשר יצירת מתחם מגורים נרחב יותר, שכולל שני מבנים:

א. **מגדל מגורים ומלונאות** – המגדל עתיד לכלול 240 יחידות דיור, 20% מתוך הדירות יהיו דירות קטנות, וכן מלונאות. קומת הקרקע תכלול שימוש מסחרי. 8 קומות מגורים יוקצו לדיור להשכרה.

ב. **מבנה ציבור** – המבנה אמור להיות בעל אופי כלל עירוני לתרבות.

לצד הבינוי תוכננו שטחים ציבוריים פתוחים שכוללים ככר ומרפסת תצפית.

4. גובה מגדל המגורים והמלונאות והיקף הבינוי הכולל, הם שעומדים ביסודה של מחלוקת ציבורית ותכנונית, שהגיעה כעת, עם השלמת ההליך התכנוני לפני מוסדות התכנון, לבית המשפט. מגדל המגורים והמלונאות עתיד להתנשא ל-42 קומות מעל הקרקע, ולגובה של כ-193.5 מ' (גובה שבמהלך הליך האישור הונמך ל-165 מ') ובנוסף 5 קומות נוספות מתחת לקומת הכניסה שבהן יוקם מלון. מבנה הציבור יכול ל-4 קומות מעל למפלס הקרקע ושתי קומות חניון. תמונה המשקפת את הדמיית המבנה על רקע הסביבה היא:



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'



5. התכנית מדגישה כי היא תביא לתרומה ציבורית הכוללת הקמתם של מבנה ציבור לתרבות, כיכר עירונית ומרפסת תצפית, מעבר ציבורי נגיש, מלונאות, דיור להשכרה ואיכות אדריכלית גבוהה.

6. ביום 14.3.2022 התקיים בוועדה המחוזית דיון ראשון בהפקדת התכנית. לאחר קבלת המלצת המשיבה 3, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (להלן: **הוועדה המקומית**) להפקיד את התכנית בכפוף לתנאים מסוימים, החליטה הוועדה המחוזית ביום 2.5.2022 לאמץ חלקית את המלצות הוועדה המקומית ולהפקיד את התכנית בכפוף למספר תיקונים.

7. הוועדה המחוזית ציינה כי התכנית מציעה מימוש של מדיניות הבינוי לאורך צירי הרכבת הקלה (להלן: **רק"ל**) ועירוב שימושים, וכי היא מציגה איכות תכנונית ועיצובית יוצאת דופן. הוועדה סברה שיש מקום לחרוג ממדיניות התכנון החלה בשטח התכנית (מדיניות הרק"ל) בשל מיקום ייחודי ואיכויות כלל-עירוניות של המתחם. הוועדה הפנתה לכך שהתכנית מציעה תפיסת בינוי שונה של ריכוז זכויות הבנייה במבנה יחיד בן 42 קומות (ממפלס הרחוב) במקום



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

שני מבנים בני עד 30 קומות, לשם צמצום תכסית ויצירת כיכר ציבורית. הוועדה קבעה תנאים להפקדה בתחומי תכנון, תנועה, סביבה ועוד.

8. התכנית פורסמה להפקדה והוגשו התנגדויות. ועדת המשנה להתנגדויות קיימה מספר דיונים ובסיומם החליטה ביום 15.9.2024 לדחות את רובן ולאשר את התכנית, בכפוף לתיקונים. בהחלטתה, הוועדה ציינה כי התכנית מקודמת כמימוש מובהק של מדיניות הוועדה להעצמת הבינוי לאורך צירי הרכבת הקלה, בהתאם למגמות תכנון ארציות ומחוזיות המבקשות לתת מענה לגידול האוכלוסייה ולמשבר הדיור. היא הדגישה את חשיבות הגדלת הצפיפות העירונית, עידוד תחבורה ציבורית ושמירה על שטחים פתוחים.

9. הוועדה בחנה חלופות בינוי שונות, ובהן בניית שני מגדלים בגובה 25-30 קומות, אך השתכנעה כי החלופה שנבחרה בתכנית שהופקדה, הכוללת מבנה תמיר אחד בתכסית מצומצמת, היא המיטבית. חלופה זו מציעה יתרונות רבים, כגון יצירת נקודת ציון ייחודית, מרחב ציבורי עשיר הכולל רחבת תצפית, מלון, שימושים מסחריים ומבנה תרבות עם גישה רגלית ליער ירושלים. מיקום המתחם הייחודי והתנאים הטופוגרפיים תומכים לעמדת הוועדה המחוזית בחלופה זו ומצדיקים את החריגה ממדיניותה באשר לגובה הבינוי המרבי בירושלים.

10. בהתייחס להתנגדויות שהועלו בנוגע לגובה המגדל והשפעתו על האתרים הלאומיים הסמוכים לו, וכן לרגשות משפחות שכולות, שיקוריהן קבורים בהר הרצל, הוועדה ציינה כי ערכה סיור מעמיק ובחנה את הטענות בכובד ראש. היא קבעה כי ערכי השמירה על קדושת אתרי הזיכרון וכבוד הנופלים הם נר לרגליה. עם זאת, היא סברה שלא מדובר בפגיעה המצדיקה את דחיית התכנית, במיוחד לאור התועלות הציבוריות המשמעותיות.

11. כמענה חלקי להתנגדויות, הוועדה המחוזית החליטה לצמצם את גובה קומות המגורים ל-3.5 מטרים ברוטו כל אחת, לבטל קומות כפולות ולצמצם את גובה המגדל הכולל מ-200 מטרים ל-165 מטרים ממפלס הרחבה. בנוסף, נקבע כי תמהיל יחידות הדיור יעודכן כך שהשטח של 20% מיחידות הדיור לא יעלה על 55 מ"ר, ושמונה קומות הכוללות יחידות דיור יוקצו להשכרה לתקופה של 12 שנים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

12. הוועדה המחוזית דחתה טענות נוספות שהועלו לפניה, ובהן לפגיעה במדיניות התכנית, לחוסר צורך במרחב ציבורי פתוח, לסתירה בין התכנית להוראות תמ"מ 9, לפגיעה בתכנית האב יובלים גנים, לכך שהתכנית משיאה רווח יזמי מופרז ובסוגיות תחבורה וסביבה. היא אישרה כי נספח סביבתי הוגש ונבחן, וכי משרד הביטחון אישר את התכנית.

13. הוועדה דחתה את טענת העותרים לפיה התכנית סותרת את העיקרון של איסור בנייה מעבר לגובה מפלס הכביש, וציינה כי התכנית המוצעת משפרת את המצב הקיים בכך שהיא מרכזת את הבינוי בתכנית מצומצמת ושומרת על המבט מהרחוב אל היער והמוסדות הלאומיים. היא קבעה כי אין ממש בטענה כי התכנית לא מציעה שטח מספק לחלחול מים, וכי הוראותיה כוללות התייחסות מפורטת לניהול מי הנגר.

14. לאחר פנייתם של העותרים, החליטה ביום 28.10.2024 יושבת ראש הוועדה המחוזית על מתן רשות ערר על ההחלטה למועצה הארצית.

החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית

15. העותר 1, מר יוסי חביליו, סגן ראש העיר וחבר מועצת עיריית ירושלים, יחד עם למעלה מ-100 עוררים נוספים, המנהל הקהילתי יובלים והתאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל, פנו למועצה הארצית בערר על החלטת הוועדה המחוזית.

16. בערר הועלה מגוון רחב של טענות נגד התכנית, שהתמקדו בעיקרן במספר נושאים. בין הטענות היו הטענה כי התכנית חורגת באופן בלתי סביר ממדיניות התכנון הקיימת, ובפרט ממסמך מדיניות הבינוי לאורך צירי הרק"ל, אשר לטענת העותרים והאחרים שפנו בעררים, הגביל את הבנייה במתחם לעד 10 קומות. העותרים הדגישו את הפגיעה הצפויה באתרים הלאומיים החשובים – הר הרצל ויד ושם – וטענו כי המגדל הגבוה והראוותני יפגע באופן חמור בנצפות של אותם אתרים, בקדושתם ובמהותם כמרחבי זיכרון והנצחה צנועים ומכבדים. פגיעה רגשית עמוקה צפויה להיגרם, לטענתם, למשפחות השכולות ולניצולי השואה.

17. בנוסף, נטען כי הוועדה המחוזית התעלמה מחובתה לערוך נספחים ובדיקות מקיפות הנדרשות לתכנית בסדר גודל כזה, לרבות בדיקות נצפות אובייקטיביות, נספחים תחבורתיים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

וסביבתיים, וכי הוועדה המחוזית הסתמכה על הדמיות חלקיות מטעם היזם. העותרים התייחסו לפגיעה אפשרית בכפר עין כרם ובסיכויי להיות מוכרז כאתר מורשת עולמית.

18. המשיבות טענו כי התכנית נותנת מענה ראוי לצורכי גידול האוכלוסייה ומשבר הדיור, תוך קידום בינוי אינטנסיבי ותכנון אדריכלי איכותי. הן דחו את הטענות בדבר פגיעה באתרי ההנצחה הלאומיים, וצינו כי טענות אלו נטענו "בעלמא" וללא תימוכין תכנוניים, תוך התעלמות מהמרחק המשמעותי בין המתחם לאתרים אלו. הוועדה המחוזית הדגישה כי שמירה על כבוד הנופלים והאתרים הלאומיים הייתה ונותרה נר לרגליה, וכי היא בחנה הדמיות וקיימה סיור במקום, ואף הפחיתה את גובה המגדל כדי לצמצם את נוכחותו החזותית.

19. המשיבות הוסיפו כי לא קיימת כל הוראה סטטוטורית המחייבת בנייה נמוכה במתחם, וכי מדיניות הבנייה לצד הרק"ל אינה תכנית סטטוטורית מחייבת אלא מסמך מנחה, והוועדה המחוזית רשאית לסטות ממנה מטעמים ענייניים. הן הדגישו את התועלות הציבוריות הרבות של התכנית, הכוללות בניית מבנה תרבות, הקמת כיכר עירונית רחבת ידיים, בניית בית מלון ודיור להשכרה. כמו כן, נטען כי רוב ההתנגדויות הוגשו במתכונת אחידה ("סטנציל") ואינן מעידות בהכרח על נימוק תכנוני כבד משקל.

20. ועדת המשנה לעררים דנה בעררים בימים 6.3.2025 ו-8.5.2025. ביום 23.11.2025 החליטה ברוב דעות לדחות את העררים. טרם הדיון בעררים לגופם, דנה הוועדה במספר בקשות פרוצדורליות. היא דחתה בקשה של היזמת לדחות על הסף את עררו של מר יוסי חביליו בטענה לניגוד עניינים, בהתחשב בכך שהוועדה המחוזית עצמה אפשרה למר חביליו לטעון במסגרת ההתנגדויות ויו"ר הוועדה אף נתנה לו רשות ערר. הוועדה ציינה כי גם אם היה פגם של ניגוד עניינים, לא הייתה לכך השפעה ממשית על הצורך בדיון והכרעה בעררים, שכן הוגשו עררים נוספים.

21. הוועדה דחתה גם את בקשות היזמת לדחות על הסף את יתר העררים בטענה להיעדר זכות עמידה, וקבעה כי המבחן לשמיעת התנגדות הוא רחב יחסית, ובנסיבות התכנית לא נמצא ממש בטענות. עוד נקבע כי חוות דעת ומסמכים שצורפו לראשונה במסגרת הערר לא יקבלו מעמד של "ראיה", אלא ישמשו חיזוק לטענות העוררים, ככל שהן נטענו כבר בהתנגדויות. בקשת מר חביליו לצרף ראיה נוספת (בקשה להיתר להרחבת בית העלמין) נדחתה אף היא, בשל



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

מועד הגשתה המאוחר ובשל העובדה שהיא לא הכילה מידע חדש מהותי. לבסוף, נדחו טענות העותרים על כך שלא התקיים דיון במליאת הוועדה המקומית, שכן הוועדה המחוזית המתינה זמן רב, והיעדר המלצה של הוועדה המקומית אינו מהווה מחסום בפני קבלת החלטה.

22. מכאן פנתה ועדת המשנה לעררים להתייחס לטענות הנוגעות לתכניות, ורוב חברי הוועדה פרט את מסקנותיו:

א. **מדיניות הבינוי לאורך צירי הרק"ל:** הוועדה התייחסה בהרחבה לטענת העותרים בדבר סיווג שטח התכנית במפת המדיניות של הרק"ל. העותרים טענו כי השטח מסומן בוורוד ומאפשר בנייה של עד 10 קומות, בעוד שהוועדה המחוזית קבעה שהוא מסומן באדום ומאפשר בנייה לגובה. ועדת המשנה לעררים ניתחה את מפת הרקע, תכנית האב של השכונה, תמלילי דיונים ומסמכים שהוכנו בעת עדכון המדיניות. היא הגיעה למסקנה כי הסימון הוורוד בקטע הרלוונטי מתייחס למקטע של רחוב שמריהו לוי עד למפגש עם רחוב חיים חביב, ומתייחס למגרשים השייכים למתחמים ספציפיים של תכנית האב. לעומת זאת, שטח התכנית עצמו ממוקם בקצה רחוב אפשטיין, מצפון לרחוב שמריהו לוי, במקטע אדום אשר מתחיל בצומת הדרומית של הר הרצל וכולל את רחוב אפשטיין. הוועדה קבעה כי החומר הגולמי וכלל המסמכים הרלוונטיים מגבשים מסקנה לפיה מגרש התכנית סומן עוד בשנת 2016 כמגרש "אדום" שנועד לבינוי גבוה, וכי הדבר לא השתנה בעדכון המדיניות משנת 2019. לפיכך, לא נפלה שגגה בהכרעת הוועדה המחוזית בסוגיה זו.

ב. **החריגה ממדיניות התכנון ותועלות ציבוריות:** הוועדה דחתה את הטענות נגד החלטת הוועדה המחוזית לחרוג ממדיניות התכנון ולאשר הקמת מגדל אחד בגובה 42 קומות (כ-165 מטרים). היא קבעה כי החלטה זו נועדה לשלב בינוי צפוף ועצים בהתאם למדיניות התכנון, תוך ריכוז הבינוי במגדל אחד גבוה עם תכנית מצומצמת והיבטי בנייה אדריכליים ייחודיים בנקודת קצה של העיר. הוועדה מצאה כי הדבר מאפשר הפקת תועלות ציבוריות משמעותיות, ובהן כיכר ציבורית רחבה ומרפסת נוף הפתוחות לכלל הציבור, הקמת מבנה ציבורי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

גדול, שטח ציבורי פתוח במפלס הרחוב וגישור על הפער הטופוגרפי בין מפלס ציר הרק"ל לבין הכביש היורד ליער ירושלים ועין כרם. מדובר בשורה של שיקולים תכנוניים המתייחסים למאפייני שטח התכנית. הוועדה סברה כי שילוב המיקום הייחודי של האתר והתנאים הטופוגרפיים תומך בחלופה זו, המצדיקה את החריגה המוצעת מן המדיניות בגובה הבינוי.

ג. **השפעה על המוסדות הלאומיים (הר הרצל ויד ושם) ופגיעה ברגשות:** ועדת המשנה לעררים התייחסה לסוגיית נצפות הבינוי המוצע מהר הרצל ויד ושם, וכן לטענות בדבר פגיעה בכבוד הנופלים וברגשות המשפחות השכולות. הוועדה ציינה כי חבריה ערכו סיור מעמיק במקום ובחנו את הטענות שעלו. היא הדגישה כי ערכי השמירה על קדושת אתרי הזיכרון הלאומיים וכבוד הנופלים חשובים לה. על בסיס הדמיות שונות ובחינת חוויית המבקר באתרים, הוועדה מצאה שאין בנצפות המוצעת כדי להצדיק להפחתה משמעותית נוספת של גובה המגדל. היא התרשמה כי הטענה לפגיעה באתרים הלאומיים נותרה ב"מחוזות סובייקטיביים של השפעת הנצפות". הוועדה קבעה כי לא ניתן לראות את המגדל מחלקות בית העלמין הצבאי, וכי הסבירות לנצפות מהחלקות הקרובות נמוכה מאוד. היא ציינה שבמלוא הרגישות, תוספת המטען האישי של פגיעה ברגשות אינה משנה את האיזון שערכה הוועדה המחוזית, וכי הנצפות של המבנה אינה נושאת משקל סגולי תכנוני שאתר הר הרצל אינו יכול לשאת. הוועדה הוסיפה כי לא קיים סטנדרט תכנוני של הימנעות מבנייה בסמוך לבתי קברות.

ד. **השפעה על שכונת עין כרם:** הוועדה דחתה את טענות העותרים לפיהן האזור שמסביב לעין כרם מהווה "אזור חיץ" וכי הבינוי המוצע יפגע בנוף של עין כרם וסביבותיה. היא קבעה כי שטח התכנית מרוחק מרחק העולה על קילומטר בקו אווירי משכונת עין כרם, וכי הבינוי המוצע אינו צפוי לפגוע בשכונה. הוועדה עמדה על הצורך בפיתוח לאורך צירי הרק"ל וציינה כי שטח התכנית הוא חלק מרקמה עירונית בנויה קיימת ומתפתחת.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

ה. **תשתית עובדתית ופגמים בהליכים קודמים :** הוועדה קבעה כי לא נפל פגם בתשתית העובדתית שעמדה בפני הוועדה המחוזית, וכי השפעת הבינוי המוצע על המוסדות הלאומיים נבחנה על יסוד כל השיקולים הרלוונטיים. היא דחתה את הטענה לפיה נדרשים חוות דעת או תסקיר חיצוני, וקבעה כי מדובר בסוגיה תכנונית מובהקת שנבחנה על ידי גורמים מקצועיים. הוועדה ציינה כי התשתית העובדתית שעמדה בפניה מקיפה, והתייחסה לכלל ההיבטים העובדתיים והתכנוניים הרלוונטיים. היא דחתה את הטענה לחסר בתשתית העובדתית ואת הטענה כי לא עמדו בפניה הדמיות אובייקטיביות, וציינה כי חברי הוועדה קיימו סיור מקיף והעדיפו את התרשמותם הישירה מהשטח.

ו. **טענות שהופנו כלפי הדרך שבה נוהל ההליך :** הוועדה דחתה את טענות העותרים לפיהן דיוני הוועדה המחוזית לא היו יסודיים או שהצעות החלטה הוקראו מראש. היא פירטה את מהלך הדיונים, לרבות הדיונים הפומביים והפנימיים, והדגישה כי אין פסול בהכנת הצעת החלטה בלשכת התכנון. בנוגע לטענה כי התייעצויות פנימיות של ועדת המשנה לעררים לא הוקלטו, הוועדה ציינה כי מדובר בהתייעצויות פנימיות מובהקות של גוף מעין שיפוטי, ובהינתן הדיונים הפנימיים המקיפים שהוקלטו וההחלטה המפורטת, לא נגרמה פגיעה קונקרטית לעוררים.

ז. **טענות נוספות :** הוועדה דחתה טענות בדבר "מדיניות מחוררת" של הבנייה על ציר הרק"ל, וציינה כי מדיניות תכנון היא מסמך מנחה והתייחסות למספר קומות מתאימה יותר מגובה אבסולוטי. היא דחתה טענות לגבי פגיעה בתכנית האב יובלים גנים, וציינה כי התכנית הנוכחית דווקא מממשת את מטרות תכנית האב על ידי תרומה ציבורית משמעותית. טענות הנוגעות להיערכות צוותי כבאות, השפעות סביבתיות (צל, רוח, חלחול מים, עצים) וסוגיות תחבורה וחניה נדחו אף הן, תוך הפניה לחוות דעת מקצועיות ותנאים שישולבו בהיתרי הבנייה.

23. מר הלל זוסמן, נציג רשות הטבע והגנים, כתב דעת מיעוט וסבר שיש לקבל את העררים ולדחות את התכנית. הוא הדגיש את הרגישות הרבה של התכנית ואת המשמעות הכבדה של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

אישור המגדל במקום המוצע. לטענתו, הפגיעה ברגשות המשפחות השכולות וניצולי השואה היא עמוקה ובלתי נסבלת, ואין להשוות את הר הצל ובית הקברות הצבאי לבית קברות רגיל. הוא תהה "לצורך מה אנו פוגעים ברגשות המשפחות השכולות?" וקבע כי התשובה היא "לא ולא", שכן מדובר ב"מגדל נדל"ני שמעצים זכויות בניה של יום ואינו תורם כלל לציבור הרחב". עמדתו הייתה כי די היה בנימוק זה, ובמיוחד לאור השנים הקשות האחרונות (תקופת מלחמה), כדי לפסול על הסף את הפרויקט. הוא ציין כי לא מצא ולו נקודה אחת שניתן להיאחז בה כדי להצדיק את המגדל, וכי ההחלטה לאשר את התכנית מתבססת על טיעונים רבים שלדעתו אינם אובייקטיביים.

24. לסיכום, רוב חברי ועדת המשנה לעררים הגיעו למסקנה כי יש לדחות את העררים ולאשר את החלטת הוועדה המחוזית, בכפוף למספר תיקונים והערות. התיקונים כללו הוספת משפט בהוראות התכנית בדבר הגשת נספח אדריכלות נוף שיכלול הנחיות בנושאי הצללה, גינון וממשק עם הרחבה והרחוב. כמו כן, נקבע כי סעיף אחר בהוראות התכנית ינוסח מחדש ויתייחס לדיון בתוכנית הבינוי, הפיתוח והעיצוב בוועדה המחוזית ואישורה, תוך התייעצות עם אדריכל העיר. דעת הרוב המליצה גם כי הוועדה המקומית או עיריית ירושלים יבחנו בשלב הביצוע את הנגשת רחבת הפסל האדום לציבור, וכי הוועדה המקומית תבחן הכנת מסמך עירוני כולל ומאוחד למדיניות בנייה לגובה, שיטמיע את מדיניות הרק"ל ויהפוך את מפת הרקע לקריאה יותר.

עיקרי הטענות

טענות העותרים

25. העותרים מבקשים להצהיר על בטלותה או להורות על ביטולה המלא של התכנית ושל ההחלטות שהתקבלו במסגרת הליך אישורה, ובכלל זה החלטת ועדת המשנה לעררים מיום 23.11.2025, ההחלטה של ועדת המשנה להתנגדויות לדחות את ההתנגדויות מיום 15.9.2024 וההחלטה של הוועדה המחוזית להורות על ההפקדה מיום 2.5.2022. לחלופין, הם מבקשים להשיב את התכנית לשלב טרום ההפקדה במליאת הוועדה המחוזית לבחינה מוקפדת של השפעותיה על אתרים ממלכתיים-לאומיים סמוכים.

26. העותרים טוענים כי בחינת החלטות מוסדות התכנון חושפת חסר מאיין בתשתית עובדתית-תכנונית נדרשת ומתחייבת, אשר לא נאספה ולא הונחה בפני ועדות התכנון טרם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

קבלת ההחלטות לאשר את התכנית. במסמכים שהופקדו לא ניתן למצוא תשתית מינימלית באשר להשפעת התכנית והשלכותיה על אתרי המורשת הממלכתיים-לאומיים הסמוכים מאוד: הר הרצל, יד ושם ובית הקברות הצבאי. העותרים מדגישים כי אין מדובר בהשפעה על אדם מסוים, אלא בהשפעות עקרוניות, מהותיות וסמליות על אתרים ממלכתיים-לאומיים, אשר יגומדו למול מגדל מגורים חריג בן 42 קומות ובגובה של 165 מטרים. הם תמהים האם מוסד תכנון סביר יכול לאשר מגדל כזה בסמיכות כה קרובה לאתרים בעלי חשיבות לאומית עליונה, שחלקם נוצרו מכוח חקיקה ראשית ומתקיימים בהם טקסים ממלכתיים בהשתתפות ראשי המדינה.

27. העותרים מצביעים על כך שמוסדות התכנון לא התייחסו לחקיקה ייחודית המגדירה את המעמד והייחודיות של אתרים אלו, כגון חוק בנימין זאב הרצל (ציון זכרו ופועלו), התשס"ד-2004, חוק יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל, התשכ"ג-1963, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, חוק זיכרון השואה והגבורה – יד ושם, התשי"ג-1953, וחוק יום הזיכרון לשואה ולגבורה, התשי"ט-1959. לטענתם, לא נאספו ולא הונחו הדמיות המציגות את נצפות המגדל החריג מאתרים שונים, המדגימות את הגימוד והפגיעה במוסדות הממלכתיים-לאומיים. חסר זה בתשתית העובדתית-תכנונית מחייב את ביטול כל ההחלטות ואת החזרת התכנית לנקודת ההתחלה כפועל יוצא מכך.

28. פגמים אלה לעמדת העותרים חלים על כל השלבים: החלטת ההפקדה אינה תוצר של דיון מוקפד ויסודי, אלא של החלטה שהוכנה מראש. הם מדגישים כי הפקדה שנפגמה בחסר זה אינה ניתנת לתיקון בשלב ההתנגדויות, שכן ועדת המשנה להתנגדויות נעדרת סמכות לבצע הפקדה. גם בשלב הדיון בהתנגדויות, לא הובאה תשתית עובדתית-תכנונית מתחייבת לבחינת ההשפעות על אתרי המורשת; ועדת המשנה להתנגדויות התייחסה רק לסוגיית הנצפות ופגיעה ברגשות, וגם הדיון בכך התבסס על הדמיות שהציגו המתנגדים, ולא על תשתית רחבה ומקיפה. העותרים מציינים כי ועדת המשנה להתנגדויות אף טעתה כשהתייחסה לטענות המתנגדים כ"פגיעה סובייקטיבית", וכי היא לא נתנה משקל נאות לפגיעה ברגשות המשפחות השכולות; ולבסוף, בשלב העררים, התשתית העובדתית-תכנונית נותרה חסרה. ועדת המשנה לעררים עצמה ביקשה לקבל פרספקטיבה תלת-ממדית מרחבת הטקסים בהר הרצל ולערוך סיור, מה שמעיד על החסר המאין שהיה קיים כבר משלב ההפקדה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

29. העותרים סבורים כי עריכת הדמיה וסיוור "במתכונת של דיון פנימי" אינן שקולות להנחת תשתית עובדתית-תכנונית כמתחייב, וכי הוועדה לא הסיקה את המסקנה המתחייבת מכך שאין בפניה תשתית מספקת לבחינת השפעות התכנית.

30. היבט אחר בהחלטה, שהעותרים טוענים כלפיו, הוא עמדת ועדת המשנה לעררים שלפיה בשלב ההפקדה די ב"איתור ההצדקה לאישור תכנית", וכי שלב ההתנגדויות הוא "שלב בחינת הטענות שהועלו". לטענת העותרים, שלב ההפקדה הוא שלב מהותי וקריטי, שבו על מוסד התכנון להשתכנע כי התכנית ראויה לאישור ולבחון את יתרונותיה וחסרונותיה באופן סדור ומוקפד, ולא להותיר זאת לשלב ההתנגדויות. הם מזכירים כי שלב ההפקדה נעשה במליאת הוועדה המחוזית, על מנת שכלל הדיסציפלינות והאינטרסים הציבוריים ייוצגו כהלכה. קביעות אלו, לשיטתם, מעוותות את מהות הליך התכנון ומובילות לניתוח שגוי של ההליך.

31. מכאן לטענות במישור התכנוני ובעיקרן הטענות המופנות כלפי אישור לבניית מגדל בן 42 קומות. העותרים גורסים כי אישור מגדל בגובה 165 מטרים ובן 42 קומות מהווה חוסר סבירות קיצוני וסטייה שלא כדין מהנחיות מינהליות. הם מצביעים על כך שבירושלים אין תכנית מתאר כוללת לבנייה לגובה, כפי שמצוות הוראות סעיף 4.5.30/1 לתמ"מ 35 (כיום תמ"מ 30/1), וכי הוועדות פועלות ללא מסמך מדיניות כזה. לטענתם, הוועדה המחוזית הייתה מחויבת לפעול בהתאם להוראות אלו, ובכלל זאת לבחון את נצפות הבניה הגבוה והשלכותיה החזותיות על קו הרקיע, בדגש על מכלולים היסטוריים ושטחים פתוחים, דבר שלא נעשה קודם להפקדת התכנית. לטענתם, מדובר בהפרה בוטה של ציווי מפורש שלא נתון לוועדה המחוזית שיקול דעת לגביו.

32. העותרים חולקים על סיווג מקטע הרחוב כ"אדום" במפת מדיניות הרק"ל, וטוענים כי הוא מסומן בוורוד, ולכן אפשרית בנייה של עד 10 קומות. גם אם מדובר במקטע אדום המאפשר בנייה של 30 קומות, אין בסיס להתיר בנייה של מגדל חריג בן 42 קומות. סטייה מהותית זו ממדיניות הבינוי לצד הרק"ל לא זכתה להסבר או צידוק משכנע, ומדובר בסטייה מהותית מכללים פנימיים שרשות מנהלית קבעה לעצמה, המחייבת נימוק סביר.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

33. העותרים מכנים את גישת הוועדות כ"תכנון בשיטת לגו" – גישה שבה ניתן פשוט למזג שני מגדלים בני 30 קומות למגדל אחד בן 60 קומות (או 42 קומות בפועל) ללא הפעלת שיקול דעת תכנוני. הם טוענים כי לזים אין זכות מוקנית למימוש מדיניות הבנייה, וכי הוועדה המחוזית הייתה צריכה להפעיל שיקול דעת שלא להתיר זאת. החריגה ממגבלת הגובה מחייבת הפעלת שיקול דעת מוקפד והצדקה מיוחדת, שאינם קיימים בנסיבות העניין.

34. העותרים טוענים כי הפגיעה ברגשות המשפחות השכולות, אף אם היא סובייקטיבית, לא קיבלה את המשקל הנאות. הם מצביעים על כך שהדיון בנושא נדחק לסוף החלטת ועדת המשנה לעררים, וכי הוועדה ניסתה להחליש את משקל הטענות על ידי ציון כי רוב ההתנגדויות הוגשו ב"סטנסיל", למרות שרבות מהן היו אישיות ומרגשות. העותרים מביאים דוגמאות לטענות אישיות ונוקבות של משפחות שכולות, המעידות על פגיעה עמוקה.

35. העותרים טוענים כי המגדל יאפיל על הר הרצל ויד ושם ויגמד אותם, למרות קביעת הוועדה כי הטענה נותרת במחוזות סובייקטיביים של השפעת הנצפות. הם מדגישים את הפגם המהותי בהיעדר תשתית עובדתית-תכנונית לקבלת החלטה בנושא, ובכלל זאת הדמיות אובייקטיביות. הם מזכירים מאמרים מקצועיים המדגישים את חשיבותו של הר הרצל כנקודה הגבוהה ביותר בירושלים, שנבחרה במיוחד כדי להימנע ממצב שבו מבנים אחרים יאפילו עליו. העותרים מציינים צילומים ממערכת ה-GIS העירונית, המראים פגיעה משמעותית.

36. בעניין השפעת התכנית על עין כרם. העותרים טוענים כי המגדל יפגע בכפר עין כרם, המהווה נכס תיירות, תרבות, היסטוריה ודת מהמעלה הראשונה, ואשר נכלל ברשימת ההמלצות לאתרי מורשת עולמיים של אונסק"ו. הם מפנים להחלטה קודמת של ועדת המשנה לעררים בעניין "רכס לבן" (עררים 60/19), שבה הורתה הוועדה על הנמכת בינוי בצומת אורה מ-25 קומות ל-15 קומות בשל הפגיעה באגן עין כרם. לטענתם, הוועדה הנוכחית מתעלמת מהחלטה זו ולא מסבירה מדוע היא סוטה ממנה. העותרים הגישו הדמיות המראות כי המגדל ייצפה ויפגע בנוף של עין כרם מהכפר ומסביבותיו.

37. העותרים טוענים כי ועדת המשנה לעררים לא התייחסה לטענה בדבר סתירה לתוכנית האב יובלים-גנים ולפגיעה במטרת ההתחדשות העירונית. הם מצביעים על כך שבתחום מרחב



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

יובלים-גנים אושרו אלפי יחידות דיור בהתחדשות עירונית, וכי הוועדה המקומית התנתה את שלביות הבנייה במענים ציבוריים מספיקים. לטענתם, יש לתת עדיפות להתחדשות עירונית במתחמים "אדומים" או "כתומים" (בינוי ישן ומט ליפול) מטעמים בטיחותיים וחברתיים, ולא לאשר בנייה במתחם "לבן" (ללא דירות מגורים) כמו שטח התכנית, עד לסיום הטיפול במתחמים אלו ובדיקה סדורה של תשתיות.

38. ולבסוף, העותרים טוענים כי מוסדות התכנון הרלוונטיים – הוועדה המחוזית, ועדת המשנה להתנגדויות וועדת המשנה לעררים – הפרו הפרה חמורה את הוראות הדין בכך שלא תיעדו כמתחייב את דיוניהם. הם מצביעים על כך שהחלטת ההפקדה לא הייתה תוצר של דיון יסודי, אלא של החלטה שהוכנה מראש. הם טוענים כי ועדת המשנה להתנגדויות קיימה דיון פנימי קודם למועד ההחלטה, שלגביו אין כל תיעוד או תמליל, וכי הדיון עצמו התנהל על בסיס הצעת החלטה שהוקראה מראש. בנוסף, הם מציינים כי תמליל הדיון בהתנגדויות כולל הפסקות הקלטה לצורכי התייעצות שלא תועדו, וכי ועדת המשנה לעררים קיימה סיור והתייעצויות פנימיות ללא תיעוד מסודר. לטענתם, הפרות אלו של סעיף 48(ד)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**) פוגעות אנושות ביכולת לקיים ביקורת שיפוטית ומאיינות את יכולת המתנגדים לממש את זכותם.

39. נוכח כל האמור, העותרים סבורים כי התכנית וההליכים לאישורה לקו בשורת פגמים משפטיים והליכיים מאיינים, המחייבים את ביטולה ללא סייג. הם מבקשים להצהיר על בטלותה או להורות על ביטולה המלא של התכנית ושל ההחלטות שהתקבלו במסגרת הליך אישורה.

טענות ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית

40. ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית (להלן גם **המשיבות**) מבקשות לדחות את העתירה, בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בהחלטותיהן. לטענתן, התקיים דיון תכנוני מקיף ומעמיק בפני מוסדות התכנון, ובגדרו נשמעו ולובנו היטב כלל ההשקפות התכנוניות. העותרים, לשיטתן, מבקשים כעת להעתיק את הזירה התכנונית אל בית המשפט ולבקש הכרעה לגבי ההשקפה התכנונית הראויה בעיניו, וזאת לאחר שחלק לא מבוטל מהטענות התכנוניות הולבשו באדרת משפטית כביכול.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

41. הסוגייה המרכזית המובאת לדיון, לטענת משיבות אלה, היא הטענה לפגיעה של הבינוי המוצע במוסדות הלאומיים על הר הצל (קבר הרצל, רחבת הטקסים, בית העלמין הצבאי ויד ושם), בעיקר בהיבט של נצפות הבינוי. ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית גורסות כי העמדה לפיה מגדל הממוקם כמה מאות מטרים מהמוסדות הלאומיים פוגע בהם אינה אלא עמדה תכנונית סובייקטיבית, שאין בה כדי להצדיק התערבות באיזון שערכו מוסדות התכנון בין השיקולים השונים שעל הפרק, איזון שבגדרו ניתן גם משקל למיקום המוסדות הלאומיים.

42. המשיבות מדגישות כי בהיעדר נורמה תכנונית כלשהי (חוק, תקנה, תכנית או מסמך מדיניות) המגבילה במפורש בנייה לגובה בסביבת הר הצל (למעט מקטע שסומן במפורש מול שערי הכניסה להר הצל), אין מקום להתערבות שיפוטית בבינוי המוצע בתכנית, לרבות בגובה הבינוי, בשל מיקומם של המוסדות הלאומיים. הן מבהירות כי סוגיית הנצפות מהר הצל, מיד ושם ומבית העלמין הצבאי, והטענות להשפעת הבינוי המוצע בתכנית על אתרים אלה, נבחנה "מלפני ומלפנים" על ידי שני מוסדות התכנון שדנו בתכנית. בחינה זו כללה שני סיורים במקום (של ועדת המשנה להתנגדויות וועדת המשנה לעררים), בחינת הדמיות, שמיעת המתנגדים והעוררים ועיון בחומרים נוספים. לפיכך, אין ממש בטענות לחסר בתשתית העובדתית.

43. לטענת המשיבות על שטח התכנית חלה מדיניות הבינוי לאורך צירי הרכבת הקלה, והוא נמצא בתחום המאפשר בינוי של שני מבנים גבוהים, אשר סומן במפת הרקע של המדיניות בצבע אדום. ועדת המשנה לעררים דחתה את טענת העותרים לפיה שטח התכנית ממוקם במקטע המאפשר בינוי מרקמי עד 10 קומות (מסומן בצבע ורוד), טענה שהתבססה אך ורק על ניסיון "להלביש" את שטח התכנית המדויק על מפת רקע סכמטית שכלל לא נועדה למטרה זו. לאחר ניתוח של מפת הרקע, תכנית האב של השכונה, תמלילי דיונים ומסמכים, הגיעה ועדת המשנה לעררים למסקנה כי הסימון הוורוד מתייחס למקטע אחר, וכי שטח התכנית ממוקם במקטע אדום.

44. המשיבות טוענות כי יש לדחות את הטענות נגד ההחלטה לחרוג ממדיניות התכנון ולאשר הקמת מגדל אחד של 42 קומות (שצומצם ל-165 מטרים). החלטה זו נועדה לשלב בינוי צפוף ועצים בהתאם למדיניות התכנון החלה במקום מחד, לבין הרצון לרכז את הבינוי במגדל אחד גבוה עם תכנית מצומצמת והיבטי בנייה אדריכליים ייחודיים בנקודת קצה של העיר מאידך. באופן זה, מתאפשרת הפקת תועלות ציבוריות ובהן הקמתן של כיכר ציבורית רחבה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

ומרפסת נוף הפתוחות לכלל הציבור, הקמת מבנה ציבורי גדול, הותרת שטח ציבורי פתוח במפלס הרחוב וגישור הפער הטופוגרפי. מדובר בשורה של שיקולים תכנוניים המתייחסים למאפייני שטח התכנית ולבינוי, אשר לטענתן, מהווים טעם ענייני המצדיק את החריגה ממדיניות התכנון.

45. המשיבות דוחות גם את שאר הטענות בעתירה, ובכלל זאת את הטענה לאי קיום הוראות סעיף 30/1 (לתמ"א 4) לעניין בנייה לגובה, הוראות שנבחנו ביחס לאזור במסגרת מדיניות הבנייה לצד הרק"ל המעודכנת וכן במסגרת קידום התכנית. כמו כן, ביקשו המשיבות לדחות את הטענה כי התכנית עומדת בסתירה לתכנית האב השכונתית, שכן לא רק שלא קיימת סתירה כלשהי, אלא שהתכנית נכללת במנגנון השלכיות של תכנית האב, אשר נועד להבטיח כי תהליכי ההתחדשות העירונית של מבני המגורים יקודמו בד בבד עם ההתחדשות הנדרשת של השלד הציבורי ומתן המענה הנדרש להיבטים הציבוריים במרחב.

46. המשיבות מציינות כי התנגדותו של מר חביליו לתכנית הוגשה מכוח מעמדו כתושב ולא מעצם תפקידו הציבורי. הן מדגישות כי לא הוגשה התנגדות מטעם ההסתדרות הציונית שאמונה על המוסדות הלאומיים בהרצל, ולא מטעם מוזיאון יד ושם. משרד הביטחון אישר את התכנית כחלק מתנאי ההפקדה ולא הוגשה מטעמו התנגדות.

47. אף את הטענות לחסר בתשתית העובדתית, ביקשו המשיבות לדחות, שכן היבטים אלה נבחנו בפני הוועדה המחוזית ובפני ועדת המשנה לעררים. המשיבות טוענות כי כל אימת שלא ניתן להצביע על נורמה משפטית מחייבת המגבילה את גובה הבינוי בגלל מיקומם של הר הצל, יד ושם ובית העלמין הצבאי, אין עילה להתערבותו של בית המשפט באיזון שנערך בין השיקולים ובמשקל שניתן לכל שיקול.

48. המשיבות דוחות את ההשוואה שעשו העותרים לתכנית הרחבת בית החולים שערי צדק, וקובעות כי קיים הבדל מהותי וסטטוטורי בין התכניות. תכנית שערי צדק ממוקמת בסמיכות ישירה ובקו נצפות ישיר להר הצל, בעוד שהתכנית מושא העתירה ממוקמת מדרום להר הצל במרחק של כמה מאות מטרים ממנו וללא קו נצפות ישיר.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

49. המשיבות טוענות כי טענות העותרים לפגמים שנפלו במהלך ההחלטה להפקיד את התכנית או בהתנגדויות, מאבדות ממשקלן לאחר שניתנה החלטת ועדת המשנה לעררים, שהיא החלטה בערר של מוסד התכנון הגבוה בהיררכיה. הן מדגישות כי התכנית התבססה על מדיניות התכנון, וכי קרבת המוסדות הלאומיים נבחנה בשלב ההפקדה. המשיבות מדגישות כי החלטת ועדת המשנה לעררים פרסה תשתית עובדתית ענפה בסוגיית ההשפעה השלילית של הבינוי המוצע על המוסדות הלאומיים. הוועדה בחנה תחילה את הנורמות התכנוניות השונות והגיעה למסקנה כי אין חוק, תקנה, תכנית או מסמך מדיניות עדכני שביקש להותיר "חיץ" בין שטח התכנית והר הרצל, למעט מקטע רחוב ספציפי.

50. המשיבות מוסיפות כי אין יסוד לטענות העותרים בנוגע להיעדר תיעוד של דיונים פנימיים. הן מציינות כי מהלך הסיור שקיימה ועדת המשנה לעררים תואר בפירוט, וממצאי הוועדה מהסיור מתוארים אף הם במסגרת ההחלטה. בנוגע לטענה כי שתי התייעצויות פנימיות לא הוקלטו ותומללו, המשיבות טוענות כי חברי ועדת המשנה לעררים קיימו שני דיונים פנימיים באמצעות היוועדות מרחוק שלא הוקלטו, ויו"ר הוועדה ראה בהם כהתייעצות פנימית מובהקת של גוף מעין שיפוטי.

51. לסיכום, עמדתן של ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית היא כי העתירה מהווה ניסיון לעקוף את מנגנוני התכנון והערר, וכי ההחלטות שהתקבלו על ידי מוסדות התכנון הן סבירות, מנומקות ומאוזנות, ואינן מצדיקות התערבות שיפוטית.

עיקרי טענות הוועדה המקומית

52. הוועדה המקומית מבקשת לדחות את העתירה שהוגשה, ומדגישה כי הסעדים המבוקשים בעתירה אינם מכוונים נגדה באופן ישיר, ולכן תגובתה מתמקדת בדגשים הרלוונטיים מנקודת מבטה לתכנית ולהליכים שהתרחשו בפני מוסדות התכנון.

53. עמדתה העקרונית של הוועדה המקומית היא שמדובר בתכנית ראויה, והיא תומכת בקידומה ובאישורה. לדעתה, החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית ביחס לתכנית נכונה ולא נפל בה פגם המצדיק התערבות שיפוטית.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

54. הוועדה המקומית טוענת כי ההליכים בפני מוסדות התכנון התנהלו באופן מעמיק וברצינות רבה, וכל הטענות נבחנו. היא סבורה כי לא קמה עילה להתערב בהחלטות הנתקפות בעתירה, בהתחשב בתפקידו של בית המשפט לעניינים מנהליים כמקיים ביקורת שיפוטית מוגבלת על החלטות מוסדות תכנון.

55. התכנית מציעה תכנון מחדש של מתחם אפשטיין בירושלים, הכולל הריסת מבנה קיים והקמת פרויקט רב-תכליתי על ציר הקו האדום של הרכבת הקלה. היא כוללת עירוב שימושים למגורים, מלונאות, מסחר ושני מבני ציבור, כאשר בחלק הדרומי מגדל משולב למלונאות ולמגורים בן 42 קומות.

56. הוועדה המקומית מציינת כי כינוי התכנית על ידי העותרים כ"מגדל מגורים" הוא מטעה ושגוי, שכן התכנית כוללת שימושים רבים וחשובים נוספים, לרבות שטח ציבורי גדול המצוי בחסר. היא רואה בתכנית כמימוש מדיניות ציפוף אורבני ובנייה לגובה תוך ניצול מרבי של משאב הקרקע המוגבל, בהתאם למגמות תכנוניות בירושלים ובישראל.

57. לטענת הוועדה המקומית, ההחלטות התקבלו על בסיס תשתית עובדתית ותכנונית מלאה ומקיפה. היקף המידע שעמד בפני ועדת המשנה לעררים היה גדול ומקיף מאוד, והוועדה המקומית עצמה תרמה לתשתית זו באמצעות המלצות, נוכחות מהנדס העיר בדיונים והגשת הדמיות. הוועדה המקומית מבקשת לדחות את הטענה הנוגעת להדמיות. היא מפנה לכך שההדמיות נעשו על ידי אנשי מקצוע באופן ייעודי ותוך הסתמכות על מלוא הנתונים.

58. הוועדה המקומית סבורה כי לא נפל פגם בבחינת ההשלכות על המוסדות הלאומיים והפגיעה ברגשות הציבור. היא מייחסת חשיבות רבה לאתרים הלאומיים, אך לדעתה מיקום התכנית אינו פוגע בכבוד האתרים ואינו מוריד מחשיבותם. לפי הנטען, חלק מהטיעונים בנוגע להשלכה על המוסדות הלאומיים, המסתמכים על חקיקה העוסקת במעמד אתרי מורשת וימי זיכרון, מהווים הרחבת חזית אסורה, שכן לא נטענו בפני מוסדות התכנון. חקיקה זו, לטענתה, אינה עומדת בסתירה לדיני התכנון והבנייה ואינה קשורה למיקום גאוגרפי כזה או אחר.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

עיקרי טענות היזמת

59. היזמת, שהיא מגישת התכנית ובעלת המקרקעין, מבקשת לדחות את העתירה על הסף, ולמצער לדחות את טענות העותרים לגופן. לטענתה, העתירה כולה עוסקת בעניינים הנמצאים בלב המומחיות ושיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון, ואין מקום שביית המשפט יתערב בהם או יבכר את דעתו על דעת מוסד התכנון.

60. היזמת מציינת כי העתירה חסרה פרטים מהותיים בדבר זהותם של העותרים ועניינם בה, וכי מר חביליו הוא איש ציבור שמוטל ספק גדול באשר ליכולתו לקחת חלק בהליך נוכח הסכם ניגוד עניינים עליו הוא חתום. עוד נטען כי חלק מהעותרים לא מיצו הליכים טרם הגשת העתירה, וכי הכללתם ברשימת העותרים עולה כדי מצג שווא מטעה. טענה נוספת היא לחוסר ניקיון כפיים של העותרים, המתבטא במצג שווא, הסתרת עובדות מהותיות והסתמכות על מסמכים שנפסלו. העותרים הציגו רשימה של עותרים שלכאורה "מייצגים ציבור רחב של תושבי ירושלים", תוך הוספת גופים חסרי מעמד, דבר המהווה מצג שווא מטעה. כמו כן, העותרים הסתמכו על חוות דעת וניירות עמדה שנדחו בערכאות קודמות, כמו אלו של פרופ' פייטלסון וטרנר ושל המועצה לשימור אתרים, והוצאו מהתיק תוך מתיחת ביקורת.

61. היזמת מצביעה על הסתרת עובדות מהותיות ביחס לעמדת המוסדות הלאומיים, שהבהירו באופן פוזיטיבי שאינם מתנגדים לתכנית ואף תומכים בה. משרד הביטחון אישר את התכנית, הנהלות המוסדות הלאומיים ויו"ר הארגונים היציגים של נפגעי השכול הביעו תמיכה או הסירו את התנגדותם, אך העותרים נמנעו מלהביא מידע זה לידיעת בית המשפט. מסמכים אלה סותרים את טענות העותרים ומפריכים אותן, ומראים כי הסתמכות מוסדות התכנון על הבהרות אלה היא סבירה ומתבקשת.

62. היזמת מציינת טעויות והטעויות בעתירה ובנספחיה, כגון צירוף תמלילי דיון לא מעודכנים והטעיה באשר לתוכן הדיון הראשון בוועדת המשנה לעררים. העותרים טענו כי הדיון הוקדש כולו לטענת ניגוד העניינים של מר חביליו, אך עיון בתמליל מראה כי הוא עסק גם בשמיעת עשרות עוררים והצגת הפרויקט על ידי אדריכלים ויועץ תנועה. טענה זו שגויה, מטעה ומקוממת, ומעידה על חוסר ניקיון כפיים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

63. עוד טענה שמעלה היזמת היא כי העותרים ביקשו סעד של ביטול או בטלות התכנית, למרות שהיא טרם נכנסה לתוקף, ולכן הסעד המבוקש אינו רלוונטי ולמצער מוקדם. כמו כן, נטען כי העותרים לא צירפו משיבים רלוונטיים.

64. היזמת מגיבה לטענות העותרים לגופן, וטוענת כי יש לדחות אותן. ביחס לתשתית העובדתית החסרה, היא מפנה לעמדות המוסדות הלאומיים והארגונים היציגים של נפגעי פעולות האיבה ומשפחות השכול, אשר תומכים בתכנית או אינם מתנגדים לה. היא טוענת כי החקיקה שמגדירה את אופן ניהולו של מוסד לאומי או פעילות ההנצחה אינה עוסקת בבנייה בסמיכות למוסדות אלה, וכי כבר היום חלות במקרקעין תכניות סטטוטוריות המתירות בנייה של עשרות יחידות דיור.

65. לטענת היזמת מפות מדיניות הרק"ל אינן מחייבות אלא סכמטיות, וכי ההחלטות על חריגה ממדיניות זו נומקו בהרחבה בהחלטות הועדות. היא מדגישה כי מדיניות הרק"ל היא הנחיה מנהלית שנועדה להדריך רשות בהפעלת שיקול דעת, ומותר לרשות לסטות ממנה במקרים המתאימים. מוסדות התכנון בחנו חלופות בינוי רבות וקבעו שהחלופה שאושרה היא המיטבית, תוך איזון בין שיקולים שונים.

66. ביחס לטענה על פגיעה ברגשות המשפחות השכולות, היזמת טוענת כי הוועדות פעלו בצורה סבירה, ראויה ורגישה, והקפידו לשמוע את כל מי שרצה לטעון בנושא. היא מציינת כי רגשות הם עניין סובייקטיבי, וכי יש גם בני משפחות שכולות שתומכים בבנייה. בנוסף נטען כי אין יסוד לטענה לקיומה של הסתמכות לא ראויה על הדמיות שהגישה. היא טוענת כי הוועדות צפו בהדמיות ועזרים חזותיים שהוצגו על ידי כל הצדדים, וכי ההדמיות של העותרים בנספח 22 אינן מדויקות ואף מטעות. היא מדגישה כי בחינת המגדל על רקע כל מה שאושר ונבנה בסביבתו מראה שהנצפות והבולטות שלו אינן כפי שהן נראות בהדמיות של העותרים.

67. היזמת מציינת כי אין רלוונטיות להשוואות לבתי עלמין או מוסדות לאומיים ברחבי העולם, שכן ההקשרים שונים. היא מבקשת לדחות את טענת העותרים בדבר סתירה בהתייחסות הוועדה למיקומו של הר הצל, וקובעת כי אין סתירה בין ההכרה בכך שהר הצל



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

נבחר כאתר הנצחה בשל גובהו ובולטותו לבין הקביעה שהעוררים לא הוכיחו שבידוד הר הרצל היה שיקול בבחירתו.

68. היזמת חולקת על הטענה לפיה לא ניתנו מענה או התייחסות מספקת לטענות הנוגעות לתכנית להרחבת המרכז הרפואי שערי צדק, לתכנית "רכס לבן" ולסיכויי ההכרה בעין כרם כאתר מורשת עולמית. היא מפרטת כי תכנית שערי צדק אינה רלוונטית למקרה הנדון, כי טענות העוררים בנוגע ל"רכס לבן" הן סילוף החלטת הוועדה, וכי טענות הנוגעות להכרת אונסק"ו בכפר עין כרם הובאו ללא תימוכין ולא הוסבר תהליך ההכרזה או סיכוייה. היזמת מדגישה כי תכנית האב יובלים-גנים היא מסמך מדיניות שאינו מחייב ואינו סטטוטורי, וכי מדיניות הרק"ל גוברת עליה ברחובות שגובלים בצירי הרק"ל. לטענתה, המקרקעין הכלולים בתכנית נמצאים בשולי השכונה ובקצה התחום של תכנית האב, ואינם חלק ממתחם מגורים לתכנון.

69. באשר לטענות המופנות לפגמים בהתנהלות המשיבות, היזמת טוענת כי הוועדות תיעדו את הדיונים כנדרש ופעלו בהתאם לדין. היא מציינת כי הוועדות קיימו דיונים ארוכים ומעמיקים, שמעו מתנגדים במשך עשרות שעות, ובחנו חלופות בינוי. היא דוחה את הטענה כי ועדת המשנה להתנגדויות דנה בהרכב חסר, וקובעת כי הרכב של 4 חברים עומד במניין החוקי הנדרש.

70. לסיכום, היזמת סבורה כי על ההליך התכנוני חלה חזקת תקינות המעשה המנהלי, וכי העותרים לא הרימו את הנטל להוכיח פגמים המצדיקים התערבות שיפוטית. לכן, דין העתירה להידחות על הסף, ולחלופין להידחות לגופן של טענות, שהוכח שאין בהן ממש.

דיון והכרעה

71. לאחר עיון ודיון בטענות הצדדים הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות. להלן אפרט את הנימוקים שהביאו אותי למסקנה זו.

72. נקודת המוצא לדיון היא כי ככלל, מתחם ההתערבות של בית המשפט בהיבטים תכנוניים הוא מוגבל. בית המשפט אינו משמש כ"מתכנן על" ואינו מחליף את שיקול הדעת של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

המשיבות בשיקול דעתו שלו (בג"ץ 10408/06 קבהה נ' מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון, פסקה 11 (25.9.2007); בג"ץ 2986/15 בשאראת נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 17 (17.10.2017); עע"מ 1044/21 אבו פרג' נ' ועדת המשנה להתנגדויות בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה, פסקה 9 (1.8.2021)). לצד זאת, התערבות בית המשפט תתאפשר מקום שבו התקיימו עילות מובהקות, כמו חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פסקה 9 (24.11.2005)).

73. השאלה המונחת על הפרק איננה אם העמדה התכנונית של גופי התכנון עדיפה על זו של העותרים. ייתכן כי ישנן מספר אפשרויות סבירות, וכי אף העמדה המוצגת בידי העותרים היא עמדה אפשרית. ואולם, משעה שעמדו בפני הרשות כמה אפשרויות סבירות, אין להתערב בהחלטה להעדיף עמדה תכנונית אחת על פני אחרת (עע"מ 9057/09 איגור נ' השמורה בע"מ, פסקה 20 (20.10.2010)).

74. לכך יש להוסיף כי מתחם ההתערבות השיפוטית מצטמצם ככל שעולים במדרג ההיררכי של גופי התכנון, ובפרט כאשר מדובר בהחלטתה של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (עת"מ (מינהליים ת"א) 3073-08 תנופורט 1990 בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים-המועצה הארצית, פסקה 3 (26.10.2011); עת"מ (מינהליים מרכז) 56997-11-15 טריגוסין בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה-ועדת המשנה לעררים, פסקה 6 (20.8.2018); עת"מ (מינהליים חי') 55350-10-24 עיריית אור עקיבא נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לעררים, פסקה 57 (26.3.2025)).

75. מקובלת עלי גם עמדת המשיבות כי אין בקיומה של דעת מיעוט כדי לשנות את היקף הריסון השיפוטי בענייננו. כפי שיבואר, דעת המיעוט מתמקדת בנושאים שהמחלוקת בעניינם היא מחלוקת תכנונית במהותה. קיומה של מחלוקת בתוך גופי התכנון, בעניינים תכנוניים, אינה מייצרת את הכלל בדבר צמצום מידת ההתערבות של בית המשפט בשיקולים תכנוניים. משעה שהמחלוקת הוכרעה בידי הגופים המוסמכים לאחר דיון מקיף, כלל זה נותר על כנו (ר' עע"מ 5981/19 א. ברינג אירועים ואחזקות בע"מ נ' ועדת המשנה הנקודתית שליד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פסקה 29 לפסק הדין של כב' השופט (כתוארו אז) נ'



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

סולברג (3.1.2022); בג"ץ 5974/17 המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, חוות דעת של כב' השופט ע' גרוסקופף (23.1.2019)).

76. לאחר שעמדנו על עקרונות אלו, אבחן את טענות העותרים לפיהם.

השפעת התכנית על הר הרצל, בית העלמין הצבאי ויד ושם'

77. טענות העותרים בעניין ההשפעה על אתרי המורשת נחלקות לטענות לגבי התשתית העובדתית ולטענות התוקפות את ההחלטה לגופה.

78. תחילה, באשר לתשתית העובדתית, אין בידי לקבל את עמדת העותרים כי לא הונחה תשתית מספקת בפני מוסדות התכנון בנוגע להשפעת התכנית על אתרי המורשת.

79. ככל רשות מנהלית, גם גופי התכנון נדרשים לקבל את החלטותיהם על בסיס תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה (עע"מ 1975/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כרמיאל נ' רובינשטיין, פ"ד נו(6) 638, פסקה 5 (2002)). ככלל, גיבוש התשתית העובדתית מורכב מאיסוף וסיכום הנתונים הרלוונטיים, בדיקת המשמעויות של הנתונים, לרבות בדיקה של תזות נוגדות, ולבסוף סיכום ההחלטה המנומקת (בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו(3) 29, 50 (1983)).

80. ההחלטה לגבי אופן איסוף הנתונים והיקף הבירור דורשת ידע מקצועי והיכרות עם התחום הרלוונטי (יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב 833 (2023) (להלן: דותן)). מכאן, הריסון השיפוטי חל גם על איסוף הנתונים, המסור בראש ובראשונה לשיקול דעתה של הרשות המנהלית (שם). על בית המשפט לבחון אם הרשות שקדה באופן סביר על איסוף הנתונים ואם סיווגה מתוכם את הנתונים הרלוונטיים לפי מבחן הראייה המנהלית (ר' ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933, פסקה 8 לפסק הדין של כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות (2004)). שקידה סבירה צריכה לכלול איסוף של כל החומר הרלוונטי, לרבות חוות דעת סותרות (שם).

81. בענייננו, מתגובת המשיבות עולה כי הן ערכו סיורים במקום, בחנו הדמיות מטעם הצדדים השונים, נתנו דעתן למרחק הפרויקט מאתרי המורשת ושמעו את טענות העותרים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

לפיכך, מצאתי כי המשיבות בחנו את הנתונים העובדתיים הרלוונטיים, ושקלו בשקידה סבירה את טענות העותרים. אף אם העותרים סבורים כי ניתן היה להרחיב את הבדיקה, אין פירוש הדבר כי הבחינה שערכו המשיבות איננה סבירה במידה המצדיקה התערבות שיפוטית.

82. בהקשר זה, העותרים הציעו דרכים שונות שבהן ניתן היה לשיטתם לקיים בדיקה מעמיקה יותר. בין היתר טענו העותרים כי נדרש היה לקבל חוות דעת, תסקיר או מסמך אחר אשר בחן את השפעת התכנית על אתרי המורשת הממלכתיים ואת משמעות הבנייה לגובה. ואולם, אף אם לשיטת העותרים היה על ועדת המשנה לעררים למנות מומחה מטעמה או לבקש הדמיות נוספות מגוף חיצוני אובייקטיבי, אין פירוש הדבר כי המשיבות היו מחויבות להרחיב את הבדיקה בדרך זו. החובה של הרשות לגבש תשתית עובדתית אינה מתווה מסלול קשיח לגבי האופן שבו על הרשות לאסוף נתונים (בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (29.11.2011)). ישנם טעמים להימנע מקביעת דרישות קשיחות אשר יטילו על הרשות נטל כבד מדי באיסוף הנתונים, ובהם טעמים של גמישות ויעילות (ראו למשל בג"ץ 8297/15 הררי נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 49 לפסק הדין של כב' השופט ד' מינץ ופסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) נ' הנדל (18.8.2019), הגם שנפלה בין השופטים מחלוקת לגבי היישום במקרה הספציפי). על כן, השאלה שיש לשאול בעיקרו של דבר היא אם היה די בנתונים שנאספו בידי הרשות. בענייננו, ועדת המשנה לעררים ביקשה מהוועדה המקומית להציג בפניה הדמיות, ונדרשה גם להדמיות שהציגו העותרים. ועדת המשנה נתנה דעתה לכך שהצדדים חלוקים בנוגע להדמיות, ולפיכך קיימו חברי הוועדה סיור בהר הרצל. גורמי המקצוע מצאו כי היה די בחומר שהונח בפניהם כדי לשקול את הטענות לפגיעה באתרים הלאומיים, ואיני סבור כי יש בסיס למסקנה ששקידה זו הייתה לא סבירה.

83. בדומה, איני מוצא ממש בטענת העותרים כי נדרש היה לקבל את עמדת הממשלה ואת עמדתו של יושב ראש הכנסת, כמי שאחראי על טקס הדלקת המשואות. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי בהליך תכנוני יש נציגות למשרדי ממשלה, וכי מי שרואה עצמו נפגע על ידי התכנית יכול היה לפנות בהתנגדות לפי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה. כפי שנקבע בהקשרים אחרים, מקומה של חובת שיתוף הציבור בהליך תכנון ובניה הוא במסגרת הליך ההתנגדויות (עת"מ (מינהליים מרכז) 9190-02-23 אגסים בניה והשקעות בע"מ נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור, פסקה 141 (31.12.2023); עת"מ (מינהליים י-ם) 46199-12- של מתחמים מועדפים לדיור, פסקה 141 (31.12.2023); עת"מ (מינהליים י-ם) 46199-12- של מתחמים מועדפים לדיור, פסקה 141 (31.12.2023)).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

16 אדמס נ' ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים, פסקה 18 (6.2.2017)). הוא הדין ביחס לגורמים כאלו ואחרים שלדעת העותרים עלולים להיפגע מההחלטה.

84. הנה כי-כן, טענות העותרים לגבי חסר עובדתי בשלב ההפקדה אינן מקימות עילה להתערבות. תחילה, כפי שמציינות המשיבות, הוועדה המחוזית הייתה ערה לקרבת המוסדות הלאומיים לתכנית. כמו כן, עוד בשלב ההפקדה הוצגו הדמיות של התכנית ושל השתלבותה בקו הרקיע (סעיף 14 להחלטת ועדת המשנה להתנגדויות; סעיף 6 להחלטה בעניין ההפקדה). אכן, הברור העובדתי הורחב במידה ניכרת עקב ההתנגדויות שהוגשו. ההשפעה על אתרי המורשת נבחנה בקפידה נוכח תוכן ההתנגדויות. ואולם, חלק מתכליותיו של הליך ההתנגדות הוא לאפשר למוסדות התכנון להיחשף למלוא ההשלכות של התכנית שהופקדה, ואף לקבל מידע נוסף כדי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות (ע"מ 7186/10 זילבר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, פסקה 14 (22.4.2013)). לוועדת המשנה להתנגדויות מסורה סמכות רחבה לבחון את התכנית שהופקדה, להורות על שינויים ואף לשקול שיקולים חדשים. יש להורות על הפקדה מחדש של התכנית רק כל אימת שנמצא כי מרוב שינויים שנעשו בה "לא יכירו עוד" (בג"ץ 702/05 בצרה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 8 (3.6.2007)). לפיכך, איני מוצא טעם לפגם בכך שהברור העובדתי הורחב עקב ההתנגדויות, ואיני סבור כי נדרש היה בנסיבות אלו להחזיר את הדיון בהפקדה לוועדה המחוזית.

85. בטענותיהם על הליך ההפקדה, העותרים נסמכים בין היתר על פסק הדין בדיון הנוסף בעניין תכנית אפולוניה (ד"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (6.5.2021) (להלן: עניין אפולוניה)). ואולם, השוואה בין הנסיבות שעמדו ביסוד פסק הדין בעניין אפולוניה לנסיבות המקרה שלפנינו מלמדת על הבדלים ניכרים. בעניין אפולוניה היה ידוע כי קיימים זיהומי קרקע וזיהום תהום חמורים בשטח המתחם. בעת שהוחלט על הפקדת התכנית לא נערך "סקר סיכונים", כך שלא עמדה לפני הוועדה תמונת מצב עדכנית. במקום זאת, עריכת "סקר סיכונים" נדחתה לשלב ביצוע התכנית והוצאת ההיתרים. בית המשפט העליון קבע בדעת רוב כי יש להשיב את הדיון למוסד התכנון לצורך החלטה מחודשת בשאלת הפקדת התכנית. במסגרת זאת, נקבע כי אין לקיים הליך מנהלי בדרך של "נעשה ונשמע", וכי דחיית הברור העובדתי לשלב ביצוע התכנית היא בגדר היפוך היוצרות (חוות הדעת של כב' השופטות ד' ברק-ארז וע' ברוך). כך גם, נקבע כי החסר העובדתי פגע ביכולתו של הציבור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

להשתתף בהליך התכנוני וגרע מזכות הטיעון המוקנית לו בשלב ההתנגדות (פסקה 51 לפסק הדין של כב' השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן).

86. בשונה מעניין **אפולוניה**, בענייננו לא היה חסר עובדתי משמעותי בשלב ההפקדה, לא כל שכן חסר אשר מנע את מימושה האפקטיבי של זכות ההתנגדות. מיקומה של התכנית וסמיכותה לאתרי המורשת היו ידועים. כך גם, כאמור, הוצגו לוועדה הדמיות אשר הראו את מופע הבינוי ואת השתלבותו בנוף הרקיע.

87. יתר על כן, לא זו בלבד שזכות ההתנגדות ומימושה האפקטיבי לא נמנעו, אלא שגם הלכה למעשה נערך הליך התנגדות אפקטיבי, אשר הביא להנמכת גובהו של המגדל המתוכנן ל-165 מטרים (סעיף 33 להחלטת ועדת המשנה להתנגדויות). הטענות לפגיעה במוסדות הלאומיים נבחנו בהרחבה בידי ועדת המשנה להתנגדויות. מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות עולה כי היא בחנה נתונים נוספים ושמעה את טענות המתנגדים במשך שעות ארוכות. חברי הוועדה ערכו סיור במקום וצפו בהדמיות שהוצגו עלידי המתנגדים. בהמשך לכך, הטענות נבחנו אף בידי ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית. במצב דברים זה, ניתנה הזדמנות להתייחס להשפעות התכנית על האתרים הלאומיים.

88. לפיכך, אף אם נפל פגם באיסוף הנתונים בשלב הפקדת התכנית, ואיני סבור כי כך הדבר, הרי שהליך הבירור המעמיק בידי גופי התכנון השונים מלמד כי פגם זה לא השפיע על התוצאה. על כן, גם אם נפל פגם אין מקום לבטלות גורפת של התכנית ולכל היותר יש להחיל את דוקטרינת הבטלות היחסית. דוקטרינה זו נשענת על ההבדל בין עצם קיומו של פגם ומהותו לבין השאלה מהו הסעד הנובע מקיומו או מה התוצאה של אותו פגם. מדובר בשינוי לתפיסה המסורתית שלפיה כל חריגה מסמכות של רשות שיפוטית או מנהלית מובילה לבטלות מוחלטת של הפעולה או ההחלטה (ר' עע"מ 5106/14 **עיריית בת ים נ' ששון**, פסקה 10 (3.9.2015); עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע**, פסקה 107 (7.12.2006)). במסגרת החלטה של דוקטרינת הבטלות היחסית, יש לשקול בין השאר את משמעות הפגם, חומרתו ואת מידת השפעתו על ההחלטה שהתקבלה (עע"מ 2339/12 **שוחט נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא**, פסקה 48 לפסק הדין של כב' השופט א' שהם (19.8.2013); בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל**, פסקה 49 לפסק הדין של כב'



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

הנשיאה י' חיות (4.4.2021); בג"ץ 1135/93 טריידט ס.א., חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, הרצליה, פ"ד מח(2) 622, פסקה 23 (1994)). בענייננו, אף אם נפל פגם כשיטת העותרים, עוצמתו לא הייתה רבה והוא לא השפיע על ההחלטה שהתקבלה משעה שהתשתית העובדתית נבחנה בהרחבה במעלה ההיררכיה התכנונית.

89. בהקשר זה אוסיף כי לא מצאתי שהעותרים הצביעו על חסר עובדתי היורד לשורשו של ההליך התכנוני. כאמור, לצד איסוף הנתונים, שלב גיבוש התשתית העובדתית כולל את בדיקת המשמעות של הנתונים והסקת מסקנות על בסיסם. ואולם, איני סבור כי העותרים הצביעו על חוסרים שהיו עשויים להביא למסקנה עובדתית שונה. על יסוד הנתונים שהונחו לפניו, הגיעו המשיבות בסופו של דבר למסקנה כי הפרויקט ממוקם כמה מאות מטרים מאתרי המורשת, וכי השפעתו על אתרים אלו מוגבלת. בפרט, המשיבות מצאו כי לא ניתן לראות את המגדל מחלקות בית העלמין הצבאי. לצד זאת, המשיבות אינן חלוקות על מעמדם של המוסדות הלאומיים ואף נתנו לכך ביטוי בהחלטותיהן. כך גם, המשיבות אינן חלוקות כי ניתן יהיה לצפות במגדל מרחבת הטקסים בהר הרצל וכן מיד ושם, ומהחלטת ועדת המשנה לעררים עלה כי היא דחתה את עמדתה של היוזמת כי הנצפות מרחבת הטקסים היא מינורית.

90. גם במישור קביעת העובדות בידי הרשות המנהלית, בית המשפט נוהג בריסון בביקורת השיפוטית (בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331, פסקה 32 (2010) (להלן: עניין סולודוך)). ההנחה היא כי לרשות המקצועית יש ידע מקצועי, מומחיות וכלים מוסדיים שהם עדיפים מאלו של בית המשפט, ולפיכך בית המשפט ייטה שלא להתערב כל אימת שהקביעות העובדתיות של הרשות מצויות במתחם הסבירות העובדתית (שם; דותן, בעמוד 839 (2023)). יתרה מזאת, נטל השכנוע של התשתית העובדתית השנויה במחלוקת, מונח על כתפיו של מי שמשיג על עמדת הרשות. כלומר, אם קיימת שקילות עובדתית, היא תפעל לזכות הרשות (בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, פ"ד מח(5) 412, פסקה 1 לפסק הדין של השופט קדמי (1994); עניין סולודוך, בפסקה 33).

91. בענייננו, העותרים לא עמדו בנטל הנדרש להראות כי הקביעות של המשיבות אינן נכונות במישור העובדתי, ולא ביססו תזה עובדתית אחרת. לפיכך, לא מצאתי כי נפל פגם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

בתשתית העובדתית או במסקנות העובדתיות שגיבשו המשיבות, לא כל שכן פגם המצדיק את ביטול התכנית.

92. מכאן, נותר לבחון אם במישור שיקול הדעת נפל פגם בהחלטה לאשר את התכנית למרות השפעתה על אתרי מורשת. איני מקל ראש בטענות העותרים בדבר "גימוד" האתרים הלאומיים ופגיעה במשפחות שכולות וניצולי שואה. אכן, אין מדובר בבנייה בסמוך לבית קברות "רגיל", כי אם באתרי מורשת לאומיים בעלי חשיבות עליונה. לצד זאת, בחינת טענות העותרים צריכה להיעשות לפי העילות המקובלות לביקורת שיפוטית ואמות המידה להתערבות בהחלטות גופי התכנון, כפי שפורט בהרחבה בפתח הדברים. השאלה איננה אם החלטת גופי התכנון היא טובה או ראויה, אלא אך ורק אם נפל בה פגם המצדיק התערבות של בית המשפט.

93. יתר על כן, נקודת המוצא היא כי דיני התכנון והבנייה דורשים איזון מורכב בין שיקולים ואינטרסים מתחרים, ומי שאמונים על האיזון ביניהם הם גופי התכנון (בג"ץ 8824/13 **כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים**, פסקה 14 (25.7.2016); ע"א 8797/99 **אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית לפי חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 חיפה**, פ"ד נו(2) 466, פסקאות 14 ו-21 (2001)). לעיתים, גופי התכנון נדרשים להחליט בסוגיות הנתונות במחלוקת ציבורית או בעלות רגישות מיוחדת. במסגרת זאת, עליהם לאזן בין שיקולים שונים, לרבות פגיעה ברגשות. ואולם, גם במקרים אלו, ואולי במיוחד בהם, חל הכלל הפסיקתי האמור בדבר ריסון הביקורת השיפוטית ביחס לאיזון שנערך בידי מוסדות התכנון המוסמכים (ר' למשל בג"ץ 7841/19 **ארגון עמק שווה נ' ממשלת ישראל**, פסקה 46 (15.5.2022)).

94. איני סבור כי הונח בסיס מספק כדי לקבוע שהחלטת המשיבות חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. המשיבות שקלו במניין שיקוליהן את הפגיעה האפשרית, בחנו את הדברים לעומקם והחליטו על יסוד שיקולים תכנוניים כי אין מניעה לאשר את התכנית. זאת, לאחר שהוועדה המשנה להתנגדויות אף הורתה על הפחתה בגובה הבניין מ-200 מטר ל-165 מטר. בהקשר זה, המשיבות נתנו דעתן למרחק בין התכנית לאתרי המורשת ולנצפות המבנה מן הקרקע. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי הטענות לפגיעה ברגשות, וכן הטענות ל"גימוד" אתרי המורשת, הן במידה רבה נגזרת של הסתכלות סובייקטיבית ושיקולי נצפות. שיקולים כמו



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

נצפות המבנה על הקרקע אף הם היבטים תכנוניים מובהקים שמתחם ההתערבות בהם מצומצם עד מאוד (ר' עת"מ (מינהליים חי') 58902-03-23 בורנשטיין נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה, פסקה 76 (29.9.2023)). כמו כן, המשיבות נתנו דעתן ליתרונות התכנוניים במיקום הנבחר של המבנה, וכן נתנו משקל להשתלבות התכנית בבינוי הגבוה הקיים והמתוכנן באזור. כל אלו שיקולים תכנוניים מובהקים המצויים בלב לבו של שיקול הדעת המסור למשיבות.

95. ניתן למצוא ביטוי למשקל שניתן לטענות העותרים בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות. מהחלטה זו עלה כי הוועדה שקלה את הפגיעה האפשרית באתרים הלאומיים בכובד ראש. ואולם, ועדת המשנה להתנגדויות מצאה כי כפוף להפחתת גובה המבנה לא מדובר בפגיעה שמצדיקה את דחיית התכנית. בין השאר, הוועדה התייחסה למרחק בין התכנית לחלקות בית העלמין הצבאי, לנצפות שלו מהן, להשתלבות התכנית בסביבה המתפתחת באזור ולתועלות הציבוריות שהיא מצאה בתכנית. באופן דומה, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית בחנה את הנורמות התכנוניות החלות בסביבת האתרים הלאומיים, בדקה חלופות בינוי שונות, עמדה על השפעות התכנית על המוסדות הלאומיים ועל בית העלמין הצבאי, ובסופו של דבר הגיעה למסקנה כי אין בטענות העותרים כדי להביא לדחיית התכנית. על כן, טענות אלו נבחנו לפני ולפנים בידי המוסדות הרלוונטיים. מאחר שאין זו דרכו של בית המשפט לשים עצמו כ"מתכנן על", ובהתחשב במרחק בין המבנה לאתרי המורשת, מצאתי כי החלטת המשיבות מצויה במתחם הסבירות ואינה מקימה עילה להתערבות שיפוטית.

96. לא מצאתי כי יש בטענות העותרים בדבר חקיקה ייחודית המגדירה את המעמד של אתרים אלו כדי לשנות את מסקנתי זו. העותרים מפנים לדברי חקיקה שונים המלמדים על חשיבותם וייחודיותם של אתרי המורשת הממלכתיים. לטענתם, אף אחד ממוסדות התכנון לא התייחס לדברי חקיקה אלו וממילא לא שקל כראוי את משמעותם. ואולם, חשיבותם של אתרי המורשת אינה שנויה במחלוקת, והיא עמדה לנגד עיניהם של המשיבות בהחלטותיהן. היעדר התייחסות לדבר חקיקה זה או אחר אינה מלמדת על היעדר התייחסות למעמדם הייחודי של אתרי המורשת. העותרים לא הצביעו על הוראה חוקית בדברי חקיקה אלו המונעת בנייה לגובה באזור, ומכאן שמדובר בשאלה שבשיקול דעת. משעה שמעמדם הייחודי של אתרי המורשת עמד לנגד עיניהן של המשיבות ונשקל על ידן, ומאחר שמצאתי כי החלטתן לא חרגה באופן קיצוני ממתחם הסבירות, לא קמה עילה להתערבות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

97. הגעתי למסקנה דומה גם בכל הנוגע לטענות שהועלו לגבי הבחירה ההיסטורית בהר הרצל כמקום מבודד. ועדת המשנה לעררים דנה בהרחבה בנורמות התכנוניות החלות באזור ומצאה כי לא קיימת נורמה המגבילה את הבינוי. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי העובדה שלאורך השנים לא הוכנה נורמה תכנונית המבקשת להחריג את אזור הר הרצל מהפיתוח העירוני מציבה בפני העותרים משוכה גבוהה.

98. ועדת המשנה לעררים בחנה מבחינה עובדתית את טענות העותרים בעניין בידודו של הר הרצל. בין השאר הפנתה הוועדה למאמר של פרופ' מעוז עזריהו, המתייחס אל הבחירה בהר הרצל בשל השליטה הטופוגרפית שלו בנוף המקומי וכן בשל העובדה שנשקף ממנו נוף מרהיב לכל הכיוונים. איני סבור כי בית המשפט נדרש להכריע במחלוקת עובדתית-היסטורית מעין זו בין העותרים למשיבות. כאמור, על בית המשפט להעדיף את הגרסה העובדתית שנקבעה בידי המשיבות, אלא אם נמצא כי היא איננה סבירה באופן קיצוני. עמדת המשיבות מקובלת עלי והעותרים לא עמדו בנטל הראיות כי קמה עילה להתערבות שיפוטית בה. בפרט, איני מוצא ממש בטענת העותרים כי הציטוט שהביאה הוועדה ממאמרו של פרופ' עזריהו שולל את סברת הוועדה עצמה. אף אם עולה מהציטוט שהובא כי מיקומו של הר הרצל נבחר בשל שליטה טופוגרפית והנוף שנשקף ממנו, לא נובע מכך שמיקום ההר נבחר על מנת שלא יהיו מבנים שיאפילו עליו.

99. כמו כן, איני מוצא ממש בהשוואה שערכו העותרים בין ההחלטות מושא העתירה לבין החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 1.6.2016 בעניין מתחם בית החולים שערי צדק. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי מדובר בדחיית התנגדות שהוגשה נגד גובה הבינוי, ובמסגרת זאת נקבע כי הגובה שהוצע הוא סביר למבנה ציבורי במיקום זה וכי הוא אינו מאיים להאפיל על הר הרצל. לא ניתן ללמוד מדחיית התנגדות זו על כך שבתכנית מושא העתירה הגובה אינו סביר או שבענייננו המבנה עלול להאפיל על הר הרצל. כמו כן, מקובלת עלי עמדת הוועדה המחוזית כי ישנם הבדלים בין תכניות אלו, לרבות מיקומן ביחס להר והנצפות ממנו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

פגיעה בעין כרם

100. מטעמים דומים, איני מקבל את טענות העותרים לגבי פגיעה בכפר עין כרם. טענה זו נדחתה בידי ועדת המשנה להתנגדויות ובידי ועדת המשנה לעררים משיקולים תכנוניים. העותרים לא הצביעו על עילה משפטית המאפשרת להתערב בשיקול הדעת של המשיבות. טענות העותרים בהקשר זה הן טענות תכנוניות במהותן.

101. בפרט, איני מוצא כלים בארגז הכלים המשפטי המאפשרים לקבל את טענת העותרים לגבי האפשרות להכרה בעין כרם כאתר מורשת עולמי. אף אם עולה מהמכתב ששלחו נציגי אונסק"ו כי נכון להימנע מפעולות שיש בהן לפגוע בנוף התרבות שמקיף את עין כרם, הרי שהיכולת לבחון את הפגיעה הפוטנציאלית של התכנית בנוף הנשקף מעין כרם מצויה בידי גורמי המקצוע בקרב המשיבות. בהקשר זה מצאה ועדת המשנה להתנגדויות כי המרחק בין התכנית לשכונת עין כרם הוא למעלה מקילומטר אווירי וכי הבינוי המוצע משתלב עם הרקמה המתפתחת באזור. אין בידי להתערב בקביעות אלו, ואיני סבור כי התשתית העובדתית שהונחה לפני המשיבות הייתה חסרה.

תכנית רכס לבן

102. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי אין מקום להשוואה שערכו העותרים בין התכנית מושא העתירה לבין ההחלטה שהתקבלה בידי ועדת המשנה לעררים ביום 7.1.2021 בעניין רכס לבן. המדובר בתכניות במיקום שונה, שבכל אחת מהן חלות נורמות תכנוניות שונות. בהיעדר נורמה תכנונית המגבילה את גובה התכנית במקרה שלפנינו, דומה כי טענות העותרים הן טענות תכנוניות באופיין המסורות לשיקול דעתם של גופי התכנון, ובית המשפט לא ישים עצמו בנעליהם.

המדיניות החלה בשטח התכנית וסטייה מההנחיות מנהליות

103. כפי שתואר, העותרים והמשיבות חלוקים לגבי המדיניות החלה בשטח התכנית.

104. סעיף 39 למדיניות הרכבת הקלה מיום 8.4.2019 קובע כי: "תחולת המדיניות תהא במגרשים מצרניים לציר הרק"ל ובהתאם למפה המצורפת להחלטה זו" (להלן: **מפת הרקע**). עוד נקבע כי בשטחים המסומנים בצבע אדום על גבי מפת הרקע תחול מדיניות הבינוי בציר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

הרק"ל במלואה, המאפשרת בנייה של עד 30 קומות. לעומת זאת בשטחים המסומנים בצבע ורוד תתאפשר בנייה עד 10 קומות.

105. עיון במפת הרקע שצורפה (נספח 2 לכתב התשובה של המשיבות 2-1; נספח 21 לכתב העתירה) מלמד כי השטח המסומן בוורוד ממוקם במפה בין הרחובות חיים חביב לשמריהו (העתירה) כפי שניתן לראות בתקריב שצורף לכתב התשובה מטעם המשיבות 2-1, בפסקה 118:



106. מאחר שרחוב אפשטיין מצוי צפון מזרחית לרחוב שמריהו לזין, איני מוצא כי הקביעה העובדתית של המשיבות ששטח התכנית מסומן באדום מקימה עילה להתערבות. טענות העותרים בהקשר זה נסמכות במידה רבה על ניתוח תצ"א. לטענתם, מאחר שהסימונים על גבי המפה אינם מדויקים, ברור כי הטלת המפה על תצלום אוויר מדויקת ומבוססת יותר. ואולם, המפה המצורפת להחלטת המדיניות לא נועדה לשקף תיאור מדויק של השטח על בסיס תצלומי אוויר. אכן, ייתכן כי מוטב היה לצרף מפה קריאה ובהירה יותר, אך לצורך הכרעה בהליך שלפנינו מקובלת עלי עמדת המשיבות כי בסימון הרחובות נתנו עורכי מפת הרקע את דעתם כי יש להציב נקודת מעבר מהסימון הוורוד לאדום בקצה רחוב שמריהו לזין.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

107. מכל מקום, אף לשיטת המשיבות, אישור התכנית חורג ממדיניות התכנון החלה באזור שכן היא מאפשרת להקים מגדל בגובה 42 קומות, יותר מאשר הגובה המקסימלי שנקבע בשטח האדום. מכאן, יש לבחון אם חריגה זו נעשתה כדין.

108. בפתח הדברים יש לציין כי החלטת המדיניות וההחלטה בדבר התכנית הספציפית ניתנו בידי אותו מוסד תכנון. כלומר, ההחלטה בעניין ההפקדה מצויה בסמכות הוועדה המחוזית, שקבעה גם את מדיניות הבינוי בציר הרכבת הקלה. דומה כי אין מחלוקת בין העותרים למשיבות כי מעמדו של מסמך המדיניות הוא כשל הנחיה מנהלית פנימית. ככלל, הנחיות מנהליות הן נורמות גמישות המשמשות ככלי עזר ונועדו להדריך את הרשות המנהלית. על כן, קיימת אפשרות לסטות מהן במקרים מתאימים (עע"מ 6329/20 **זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים**, פסקה 14 (6.7.2022); דנג"ץ 10350/02 **שר הפנים נ' עדנאן מטר** – **חבר המועצה המקומית כפר כנא**, פ"ד נח(3) 255, פסקה 19 לפסק הדין של כב' השופט מ' חשין (2004)).

109. לצד זאת, להנחיות מנהליות ישנה חשיבות רבה להגברת הוודאות המשפטית, יעילות הרשות המנהלית, חובתה לנהוג בשוויון וכן להגנה על ציפיות לגיטימיות של פרטים. לכן, נקודת המוצא כי בדרך כלל רשות מנהלית צריכה לפעול לפי ההנחיות שלה (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 3743 (2020)). חריגה מהן תיעשה רק בהתקיים הצדקה מיוחדת, עניינית ומנומקת.

110. במקרה שלפנינו, המשיבות הסבירו את החריגה ממדיניות התכנון בצורך לרכז את הבינוי במגדל אחד גבוה עם תכנית מצומצמת והיבטי בנייה אדריכליים ייחודיים בנקודת הקצה של העיר. לטענתן, בנייה זו תאפשר להפיק תועלות ציבוריות ובהן הקמתן של כיכר ציבורית רחבה ומרפסת נוף הפתוחות לכלל הציבור, הקמת מבנה ציבורי גדול, התמודדות עם גידול האוכלוסייה ויישום המדיניות של בנייה סמוכה לרכבת הקלה. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי כל אלו שיקולים תכנוניים רלוונטיים המהווים טעם ענייני לסטייה מהנחיות מנהליות. יתר על כן, חלק מהשיקולים, ובעיקרם עידוד בנייה לגובה בסמוך לרכבת הקלה, עולים בקנה אחד עם תכליותיה של מדיניות התכנון. שיקולים אלו נומקו בהרחבה בהחלטות המשיבות ונבחנו לעומקם בידי גופי התכנון השונים. משאלו פני הדברים, איני מוצא עילה להתערבות בהחלטתם.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

111. על יסוד האמור, איני מוצא ממש גם בטענת העותרים לגבי "תכנון בשיטת לגו". טענה זו מניחה כי גופי התכנון לא הפעילו שיקול דעת אלא סברו כי האפשרות לאשר שני בניינים בגובה 30 קומות כל אחד, מאפשרת גם לחבר ביניהם לכדי בניין גבוה יותר. אכן, אין ליזם זכות קנויה לאשר בנייה של שני בניינים בני 30 קומות בשטח התכנית. כמו כן, האישור לבניין אחד בגובה 42 קומות אינו נובע ישירות מהאפשרות לבנות שני בניינים נמוכים יותר. ואולם, הצגה זו של הדברים בידי העותרים אינה מדויקת. המשיבות מצאו כי יש לאשר את התכנית על יסוד שיקולים תכנוניים תוך הפעלת שיקול דעת לגבי היתרונות הגלומים בתכנית. העובדה שבמהלך אישור התכנית נבחנו חלופות שונות, ובמסגרתן עמדה הוועדה על היתרונות בבניין אחד גבוה בתכנית מצומצמת על פני שני בניינים נמוכים יותר, אינה מלמדת כי הוועדה העבירה קומות ממגדל אחד לשני ללא הפעלת שיקול דעת.

112. בדומה, מקובלת עלי עמדת המשיבות כי אין ממש בטענת העותרים לגבי שינוי חד, מ-0 ל-100, בין הנמכת הגובה במדיניות הרכבת הקלה בסמוך להר הרצל לבין הבינוי העצים בשטח התכנית. כאמור בתגובת המשיבות, לא ניתן ללמוד מכך על חובה לשמור על עלייה הדרגתית בגובה הבינוי, לא כל שכן על מגבלה קשיחה שאין אפשרות לחרוג ממנה על יסוד שיקולים תכנוניים.

טענות לגבי תכנית המתאר בעניין בנייה לגובה (תמ"מ 30/1)

113. לפי סעיף 5.1(4) לתכנית המתאר (תמ"מ 30/1) הוועדות המקומיות יערכו ויגישו לאישור הוועדה המחוזית מסמך מדיניות לבנייה גבוהה. אכן, כפי שמציינים העותרים, לא נערך מסמך מדיניות כולל ומאוחד המסדיר את מדיניות הבנייה לגובה בירושלים. כפי שהעירה ועדת המשנה לעררים, מצופה כי הוועדה המקומית תבחן הכנה של מסמך כאמור. על כן, איני שולל את טענות העותרים בדבר הצורך להגיש מסמך מדיניות כולל ומאוחד, בדומה לערים אחרות שהעותרים הפנו למסמכי מדיניות ולתכניות שלהן.

114. מכל מקום, לצורך הכרעה בהליך שלפנינו, יש לבחון את ההוראה בסעיף 5.1(4)(ג) לתמ"מ. לפי הוראה זו, בהיעדר מסמך מדיניות, מוסד התכנון הדן בתכנית החורגת מהותית



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

מגובה הבנייה האופייני לאותו אזור, יבחן בטרם הפקדתה בין היתר את נצפות הבנייה הגבוהה והשלכותיה על קו הרקיע, בדגש על מכלולים היסטוריים ושטחים פתוחים.

115. מקובלת עלי עמדת ועדת המשנה לעררים כי שיקולים אלו נשקלו בהחלטה בעניין ההפקדה. כך, בסעיף 6 להחלטה בעניין ההפקדה נכתב כי "הוצגו הדמיות ונצפות של הבינוי המוצע, המציגים את מופע הבינוי המוצע והשתלבותו בקו הרקיע במקום, והוועדה סבורה כי הם תואמים את איכויות האתר ואת תפיסת התכנון של הוועדה בדבר שילוב בניה גבוהה בקווי הרכס של העיר". עוד ציינה הוועדה המחוזית בהחלטה בעניין הפקדת התכנית כי "שינוי קו הרקיע של העיר משקף את המשך התפתחותה ואת שינוי מגמות התכנון והעיצוב על פני הזמן ובהתאם לצרכים העדכניים".

116. מטעמים אלו, טענות העותרים לגבי הצורך לקבוע מסמך מדיניות כולל לבנייה לגובה אינן משנות את התוצאה בגדרה של העתירה המונחת לפני. הוא הדין בנוגע לטענת העותרים כי בחלוף זמן סביר הסמכות לקבוע מסמך מדיניות לבנייה גבוהה תהפוך לסמכות חובה. העותרים לא ביקשו סעד המורה למשיבות ליישם את סמכותם זו. לפיכך, ומשעה שההחלטות העומדות לביקורת שיפוטית בגדר ההליך שלפני הן ההחלטות בנוגע לאישור הבנייה בתכנית, השאלה המשפטית מצומצמת יותר ותחומה להוראות סעיף 5.1(4)(ג) לתמ"מ הקובע כיצד יש לפעל בהיעדר מסמך מדיניות.

תכנית האב יובלים-גנים

117. אין בידי לקבל את טענת העותרים לגבי סתירה בין ההחלטות מושא העתירה לתכנית האב יובלים-גנים ופגיעה במטרה של התחדשות עירונית. המשיבות עמדו על כך שכלל המתחמים האדומים בתכנית האב ומרבית המתחמים הכתומים מצויים בהליכי תכנון שונים. כמו כן, בתגובת המשיבות צוין כי מנגנון השלביות שנקבע במסגרת המעקב אחר תכנית יובלים-גנים חל על התכנית מושא העתירה, וכי התכנית מושא העתירה נכללת ברשימת התכניות שטרם ניתן להן תוקף בשל מנגנון זה (כפי שעולה מהטבלה המצורפת לסעיף 73 להחלטת הוועדה המחוזית מיום 9.2.2026). במצב דברים זה, איני סבור כי ההחלטות מושא העתירה מעכבות את קידום תכניות התחדשות עירונית של מתחמים לפי תכנית האב.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

טענות לגבי תיעוד חסר של דיוני הוועדות

118. העותרים מעלים טענות שונות לגבי פגמים בדיונים שנערכו בגופי התכנון. תחילה, אין בידי לקבל את טענות העותרים בנוגע לדיון שנערך טרם ההחלטה על הפקדת התכנית (נספח 8 לעתירה). איני סבור כי הפרוטוקול מלמד על החלטה שהוכנה מראש ללא דיון מעמיק בפרטיה. המדובר בדיון שני בהפקדה, ובמסגרת דיון זה נבחנה התכנית והתקיימו חילופי דברים בין חברי הוועדה. כך למשל, מפרוטוקול הדיון עולה כי חבר הוועדה מטעם העירייה, מר עופר ברקוביץ, הביע את הסתייגותו בנוגע לתכנית, לרבות בקשר לבינוי לגובה, מדיניות הרכבת הקלה והרגישות הלאומית בשל מיקום התכנית (עמודים 106-108).

119. באשר לדיונים בוועדת המשנה להתנגדויות נטען כי ככל הנראה נערך דיון פנימי ביום 12.9.2024, אשר לא תועד כלל, בניגוד לסעיף 48ד(א) לחוק התכנון והבניה. העותרים נסמכים בהקשר זה על דברי יושבת ראש הוועדה בפתח הדיון מיום 15.9.2024 (נספח 11 לעתירה), שאמרה כי "אנחנו ממשיכים את הדיון שהתחלנו בפנימי ביום חמישי, שחברי הוועדה ...". לאחר בירור, המשיבות מסרו כי ככל הנראה יו"ר הוועדה התכוונה לדיון שבוטל ונדחה. המשיבות צירפו בתגובתן אסמכתא מהמערכת הפנימית לכך שאכן בוטל דיון מיום 12.9.2024 ונדחה ליום 15.9.2024 (נספח 10 לכתב התשובה של המשיבות 1-2). בהינתן דברים אלו, לא מצאתי כי העותרים עמדו בנטל הנדרש כדי לסתור את חזקת התקינות המנהלית, ומכל מקום מקובלת עלי עמדת המשיבות כי היה ראוי להעלות טענה מסוג זה במסגרת הערר.

120. כך גם, איני מוצא ממש בטענה כי הדיון בוועדת המשנה להתנגדויות מיום 15.9.2024 לא היה אלא הקראה של הצעה שהוכנה מראש, ללא דיון מוקדם. עיון בפרוטוקול מצביע על חילופי דברים בין חברי הוועדה, לפני הקראת הצעת ההחלטה ובמהלכה.

121. לגבי טענת העותרים על קטיעת הפרוטוקול, יש לבחון את הוראות סעיף 48ד(א) לחוק התכנון והבניה, המורה כי "בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם ויוקלט פרוטוקול". הוראת סעיף זה אינה מבחינה בין ישיבה פנימית לפומבית, אך היא מאפשרת להפסיק את הקלטת הישיבה לצורך התייעצות מטעמים שירשמו בפרוטוקול. בכך, המחוקק נתן דעתו לחשיבות בקידום השקיפות בגופי התכנון. לצד זאת, המחוקק מצא איזון בין שקיפות מלאה לבין מתן גמישות לגופי התכנון לצורך התייעצות לא פורמלית, ובלבד שזו תנומק (בג"ץ 5593/07 ניס נ' המועצה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים, פסקה מ"ו (21.12.2009)). בית המשפט עמד על כך שבכל מקרה נדרש כי שלבים מכריעים בדיון יהיו מתועדים (שם).

122. בענייננו, מצאתי כי השלבים המכריעים בדיון תועדו, למעט הפסקות נקודתיות לצורך התייעצות, באופן שמאפשר לעותרים לתקוף את החלטת הוועדה במסגרת ערר לוועדת המשנה של המועצה הארצית. ההפסקות בהקלטה צוינו במפורש בפרוטוקול. ייתכן כי מוטב היה לנמק ביתר פירוט את הצורך בהפסקת התייעוד, בהתאם להוראות סעיף 48ד(א) לחוק התכנון והבניה. מכל מקום, כיוון שעיקרי הדיון תועדו, ומשעה שטענות העותרים נבחנו לגופן מחדש בביקורת דה-נובו במסגרת הערר שהוגש, איני סבור כי היקף ההנמקה מצדיק את ביטול ההחלטות שקיבלו המשיבות.

123. בכל הנוגע לסיור שערכה ועדת המשנה לעררים, איני מוצא פגם בכך שלא נערך תיעוד מלא של הסיור. אין מדובר בדיון או בשיבה של הוועדה, ודבר קיומו של הסיור נמסר לצדדים. מקובלת עלי עמדת המשיבות כי אף אם היה מקום להציג פרוטוקול סיור נפרד, אין בכך כדי להקים עילה להתערבות משעה שנמסר פירוט של תוכן הסיור (החלטת ועדת המשנה לעררים, פסקה 81) ומשעה שהעותרים לא פנו בעניין זה לוועדת המשנה לעררים. בדומה, איני מוצא טעם לפגם בכך שנערכו התייעצויות פנימיות בין חברי ועדת המשנה, שלא תועדו. אף שמדובר בוועדת משנה של המועצה הארצית, שהיא גוף תכנוני, ועדת המשנה לעררים מתפקדת גם כגוף מעין-שיפוטי (אהרן נמדר **תכנון ובניה** 69(2015)). ככזו, לצד הדיונים שנערכים בפניה, הוועדה מוסרת את החלטותיה בכתב, כהחלטות מעין שיפוטיות, הכוללות לעיתים דעות שונות כפי שאירע בענייננו. מדובר אפוא בהחלטה של גוף מעין שיפוטי, ומשעה שעמדות חברי הוועדה, לרבות דעת המיעוט, הוצגו בהרחבה בהחלטה בערר, וכן נערכו דיונים מתועדים בפני ועדת המשנה, איני סבור כי קמה חובה לתעד את ההתייעצות המקדימה בין חברי הוועדה (והשוו עת"מ (מנהליים נצרת) 50065-12-23 **דורי נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לעררים**, פסקה 22 (3.7.2024)). יתר על כן, העמדות השונות שפורטו בהחלטה הכתובה של ועדת המשנה מציגות את המחלוקת התכנונית הפנימית בוועדת המשנה לעררים, ומאפשרות לעותרים להעמיד את ההחלטה שהתקבלה בפני ביקורת שיפוטית.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יולי 2026

בפני כב' השופט ארנון דראל, סגן נשיא

עת"מ 17755-01-26

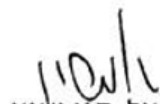
חביליו ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'

סיכום

124. על יסוד האמור, העתירה נדחית. בנסיבות העניין ונוכח חשיבות הדיון בשאלות שהתעוררו בעתירה, אין צו להוצאות.

125. טרם סיום, אבקש לומר כי איני מתעלם מהדברים המרגשים שנאמרו על ידי בני המשפחות השכולות, התחושות הקשות והחשש מזילות קדושתם של הנופלים והנופלות הטמונים בהר הרצל, קדושתו של ההר והמורשת של יד ושם'. אף אם ניתן להבין ולהזדהות עם הדברים, הרי שבשל כל האמור לעיל, שיקול הדעת והבחירה בין החלופות הוא של מוסדות התכנון, ולא קמה עילה להתערב בכך. מוסדות התכנון הם בעלי הסמכות, והם הנושאים באחריות, ומתחם ההתערבות של בית המשפט מוגבל. בכל הנוגע לתכנית זו לא קמה עילה להתערבות כזו.

ניתן היום, י"ד אב תשפ"ו, 28 יולי 2026, בהעדר הצדדים.


ארנון דראל, סגן נשיא