



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט דרור ארז-אילון

עותרים 1. עיריית כפר סבא
2. מ. א. דרום השרון

נגד

משיבים מדינת ישראל

מטעם העותרות עו"ד אבנר (נרי) ירקוני
מטעם המשיבה עו"ד דוד גוטמן

פסק דין

- 1 בעתירה זו מבקשות העותרות, עיריית כפר סבא והמועצה האזורית דרום השרון, להורות
- 2 למשיבה, רשות התעופה האזרחית, לאסור טיסות מתחת לגובה המזערי המותר, באזורי
- 3 אימונים למטוסים קלים המצויים מעל שטחים מאוכלסים בתחום שיפוטן של העותרות.
- 4 בפרט הן מבקשות לשנות את מפת אזורי האימונים של שדה התעופה הרצליה – ביחס
- 5 לאזור אימונים 3 – כפי שהיא מפורסמת ב"פרסום מידע תעופתי" (פמ"ת).
- 6 המשיבה, היא רשות התעופה האזרחית, שהוקמה מכוח חוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן:
- 7 'חוק הטיס' או 'החוק'), והוסמכה "לקבוע ולהבטיח קיומם של סדרי תעופה פנים ארציים
- 8 ובין-לאומיים על פי דיני הטיס..." (סעיף 4(א) לחוק). "לצורך שמירה על בטיחות
- 9 הפעלתם של כלי טיס והגנה על חיי אדם ורכוש" הוסמך שר התחבורה, בין השאר, לקבוע
- 10 "בתקנות כללי טיסה וכללי ניהול תעבורה אווירית", "ובכלל זה לעניין גבהי טיסה ושיוט"
- 11 (סעיף 72(ג)(1) לחוק הטיס). בסעיף 82 לחוק הוסמך מנהל המשיבה לקבוע הוראות תעבורה
- 12 אווירית ובכללן "הגדרת אזורי המרחב האווירי האזרחי", וכן "אזורי טיסה לכלי טיס לפי
- 13 סוגיהם". בסעיף 84(א) לחוק נקבע, כי מנהל המשיבה "יספק שירותי מידע תעופתי, ובכלל
- 14 זה יאסוף, יערוך, יפרסם ויפיץ מידע תעופתי החיוני לבטיחות, לסדירות וליעילות של
- 15 התעבורה האווירית".
- 16 3. לטענת המשיבה, אשר לסעד הכוללני שבראש העתירה, הרי שכגוף מנהלי, היא אינה
- 17 רשאית לאסור או להתיר טיסות, אלא לפי הוראות החוק והתקנות מכוחו, וכך היא עושה.
- 18 היא אף פועלת לאכיפת הפרות כללי הטיסה (מכוח סעיף 148 לחוק), כאשר יש בידיה ראיות
- 19 מספיקות לכך.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

- 1 אשר לדרישות לשנות את מפת אזורי הטיסה ביחס לאזור 3, טוענת המשיבה, שהיא בחנה
2 את פניות העותרת ואף תיקנה את ההערה שנגעה לגובה המזערי באזור 3 (ולמעשה, מחקה
3 אותה), ושלא נמצא צורך לשנות את סימון נתיב הטיסה בכניסה לאזור 3 וביציאה ממנו.
- 4 .4 במרכז העתירה עומדת מפת אזורי טיסה של שדה התעופה הרצליה, המבטאת את כללי
5 הטיסה באזורים אלה.
- 6 כללי הטיסה, ובכלל זה הגובה המזערי לטיסה, נקבעו בתקנה 93 לתקנות הטיס (הפעלת
7 כלי טיס וכללי טיסה), תשמ"ב-1981 (להלן: 'תקנות ההפעלה'), שכותרתה "כללי טיסה
8 מבוקרת". התקנות הותקנו מכוח חוק הטיס, 1927 (להלן: 'חוק הטיס הקודם'), שהוחלף
9 בשנת 2011 בחוק הטיס, כאשר בחוק החדש נכללה בסעיף 197 הוראה באשר לשמירת
10 תוקף תקנות שהותקנו על פי החוק הקודם (משנת 1927).
- 11 בפרט, נקבע בתקנה 93(4), כי "הגובה המזערי בטיסה לפי כטר"מ [כללי טיסת ראייה
12 מבוקרת], למעט בהמראה או בנחיתה, יהיה כלהלן:
- 13 "א) מעל אזורים מאוכלסים או מעל ריכוזי בני אדם בשטח פתוח:
- 14 (1) ביום – גבוה יותר מגובה המאפשר נחיתה במקרה
15 חירום, ללא פגיעה בבני אדם או ללא גרימת נזק לרכוש על
16 פני הקרקע, אולם בכל מקרה לא נמוך מאלף רגל מעל העצם
17 הגבוה ביותר ברדיוס של 600 מטרים ממקום הימצאו של
18 כלי הטיס;
- 19 (2) ... "
- 20 .5 מפת האזורים נערכה ופורסמה על-ידי המשיבה ב"פרסומי מידע תעופתי" (פמ"ת) מכוח
21 סעיף 84 לחוק הטיס, ובהתאם להגדרת פמ"ת בתקנה 1 לתקנות ההפעלה. סמכותה של
22 המשיבה לקבוע את אזורי הטיסה נקבעה בתקנה 50 לתקנות ההפעלה.
- 23
- 24 הטענה באשר לנתיב הטיסה
- 25 .6 בדיון המקדמי בעתירה הושגה הסכמה בין הצדדים בנוגע לשינוי סימון נתיב הטיסה.
- 26 .7 עובר להגשת העתירה, היה מסומן על מפת האזורים, בגבול המערבי של אזור 3, קו ירוק
27 מקווקו מבצרה שבכיוון 135 בכניסה לאזור ולצדו רישום גובה 800 (רגל) לכניסה לאזור, ו-
28 1200 (רגל) ליציאה מהאזור. הגבהים האמורים הם מעל פני הים.
- 29 .8 טענת העותרת היא, שסימון זה מטעה, שכן הוא עובר מעל פאתי העיר כפר סבא באזור
30 מאוכלס, שבו שיש לשמור על גובה מזערי של "1000 רגל מעל העצם הגבוה ביותר ברדיוס



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

- 1 של 600 מטר" (כנדרש לפי תקנה 93(4) לתקנות ההפעלה), ועצם זה מצוי כ-300 רגל מעל
2 פני הים, כך שהגובה המזערי בנתיב זה הוא 1300 רגל מעל פני הים.
- 3 9. בתשובה לכך הבהירה המשיבה, שהקו המקווקו הירוק האמור, שלפי המקרא במפה הוא
4 "נתיב בפיקוח הרצליה", אינו נתיב מחייב אלא "קו סכמתי" (ביטוי שאין לו הגדרה
5 חוקית), שאין חובה לטוס במדויק מעליו, ואין בסימונו כדי לפטור את הטייס מהקפדה על
6 גובה הטיסה המזערי בהתאם לתנאי השטח.
- 7 10. במהלך הדיון, משהתברר שהנתיב המסומן אכן עובר מעל שטח מאוכלס, ובהמלצת בית
8 המשפט, הסכימה המשיבה, והסכמתה מקובלת על העותרות, לשנות את הנתיב המסומן
9 האמור במפת האזורים, כך ש"יחלף הקו המקווקו המתאר את הכניסה לאזור 3 מכיוון
10 בצרה מכיוון 135 לכיוון 090 או קרוב לכך, וכך הוא יופיע החל מהפמ"ת הקרוב. הפמ"ת
11 יפורסם בנובמבר 2023."
- 12 11. בלי להידרש לשאלת המעמד החוקי של נתיב המסומן בקו ירוק מקווקו, יש בהסכמה זו
13 כדי לשפר את דרגת הבהירות של הסימון במפה, ולצמצם את החשש מפני טיסה לאורך
14 הנתיב בגובה נמוך מהמותר.
- 15 12. על כן העתירה בעניין זה מתקבלת, בהסכמה.
- 16
- 17 הטענה לגבי הערה הנוגעת לגובה מזערי באזור 3
- 18 13. לטענת העותרת, למפת האזורים צמודה הערה לטייסים, שזה לשונה:
19 "הגובה המזערי לטיסה באזורים הינו 500 רגל מעפ"ש – באזור פתוח 1000
20 רגל מעפ"ש – באזור מאוכלס."
- 21 14. המשיבה טוענת, שההערה שגויה ומטעה, שכן בהיעדר סימני פיסוק קשה להבין ממנה מהי
22 המגבלה בשטח מאוכלס. בנוסף, ההערה משתמשת בביטוי 'מעפ"ש', קרי מעל פני השטח,
23 שאינו מוגדר בתקנות ויש בו כדי להטעות. שכן שמירת הגובה אמורה להיות מ"העצם
24 הגבוה ביותר ברדיוס של 600 מטרים ממקום הימצאו של כלי הטיס", שהיא במקורב
25 כ-100 רגל יותר מפני השטח.
- 26 15. מעבר לכך, הגבהים במפה הם מעל פני הים, וההערה נוקטת בגבהים מעל פני השטח – ויש
27 בכך כדי לגרום לטעויות בשמירת הגובה אף מעבר לאמור. בפרט כאשר הגובה המירבי
28 באזור, 1500 מעל פני הים, הוא אך 200 רגל מעל הגובה המזערי, בעת שכלי הטיס נמצא
29 במרחק שאינו עולה על 600 מטר מהעצם הגבוה בכפר סבא (כאמור לעיל).



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

16. במאי 2021 פנתה העותרת למשיבה והציגה את טענתה. לאחר תכתובת בין הצדדים, ב-
26.7.2021 הודיע מר נחמיה שלם, מנהל אגף פיקוח אווירי במשיבה, לב"כ העותרת, עו"ד
אבנר ירקוני, כי "אתקן את נושא ה-600 מטר ואת העצם הגבוה ביותר ולא מעפ"ש
בפמ"ת". בנובמבר 2021 הודיעה המשיבה לעותרת, כי ההערה בפמ"ת העוסקת בגובה
הטיסה באזורי האימון תימחק, ו"גבהי הטיסה יהיו לפי הרשום בתקנה". ואכן בדצמבר
2021 נמחקה ההערה (המפורטת לעיל) ולא נרשמה תחתיה כל הוראה חדשה.
לטענת העותרת, בכך יש משום הפרת ההתחייבות מ-26.7.2021, ולגופו של דבר, מחיקת
ההנחיה אינה משפרת את בטיחות הטיסה, אלא מרעה אותה.
17. המשיבה הבהירה, כי לאור פניית העותרת, נמצא ש"נוסח ההערה שגוי ואין להותירה על
כנה כפי שהיא. תחילה סברה כי יש לתקן את ההערה לעניין גובה של 1000 רגל מעל
העצם הגבוה ביותר ברדיוס של 600 מטר מכלי הטיס, אך לאחר שיקול נוסף סברה כי
מוטב למחוק את ההערה...".
הטעם העיקרי לעמדתה זו הוא, שההוראות לגבי גובה טיסה מזערי מפורטות בפמ"ת, ולכן
אין צורך לחזור עליהן בכל אחת מהמפות, ויתירה מכך, חזרה כזו "נוגדת את העקרון
הבטיחותי לפי יש לעצב את דפיות הפמ"ת, באופן שקל יהיה לטייס להתמצא בהן ולאתר
בהן מידע הנחוץ לו גם בעת הטיסה".
המשיבה מצביעה על כך, שבמפות רבות נוספות בפמ"ת לא מופיעות הערות באשר לגבהים
מזעריים באזורי טיסה.
יתירה מכך, גם הנוסח שהוצע בהתכתבות עם העותרת – במענה לפנייתה – אינו מלא, ומנגד
לא ניתן, ואף אין טעם, לכתוב הערה הכוללת את תקנה 93 לתקנות ההפעלה במלואה.
18. ראשית, בצדק מצאה המשיבה שניסוח ההערה המקורית שגוי. אכן, בהעדר סימני פיסוק
מתאימים, היא דו משמעית, ואף לפי תכנה היא אינה מדויקת. הערה זו מדגימה היטב את
את הגיונו של "העקרון הבטיחותי" שהציגה המשיבה. אכן, כאשר מגבלות מוזכרות
במקומות שונים בנוסחים שונים – נפתח פתח לטעויות ולתקלות.
עיצוב דפיות הפמ"ת מצוי בליבת שיקול הדעת המקצועי של המשיבה ואנשי המקצוע שלה.
נכונות המשיבה ואנשיה לשמוע הערות שמעלים טייסים, גורמי פיקוח ובקרה או אזרחים
מן השורה – כפי שנעשה במקרה דנן – היא חלק חיוני מגיבוש עמדתה, והיא משפרת את
שיקול הדעת המקצועי, הן בהיבט של בטיחות הטיסה, והן בהיבט של מניעת מפגעים
לציבור כתוצאה מן התעופה האווירית האזרחית.
19. טעם זה, העומד ביסוד החלטת המשיבה למחוק את ההערה השגויה, עומד גם ביסוד
החלטת המשיבה, שלא להוסיף במקומה הערה חדשה.





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

1 עמדת המשיבה, מבוססת במידה רבה גם על אחריותו האישית של הטייס להפעלת כלי
2 הטיס ולשמירה על כללי הטיסה, כפי שנקבע בסעיף 72(א) לחוק הטיס. כפי שפירטה
3 המשיבה, "הכנת טיסה אינה עניין של מה בכך, ומחייבת ידע מקצועי ומיומנות, כמו גם
4 הקפדה מירבית". בכלל זה על טייס המכין טיסה להצטייד בכל המידע הניתן להשגה,
5 ובכלל זה, בלי למעט, המידע על מסלולי הטיסה, אזורי הטיסה, מגבלות הגבהים המזערי
6 והמירבי (כולל גובה פני השטח), ומכשולים צפויים במסלול ובאזורים (ראו גם תקנה 6
7 לתקנות ההפעלה).

8 20. עמדתה של המשיבה, שנשלחה לבא כוח העותרת ב-26.7.2021, שלפיה נכון להחליף את
9 ההערה השגויה בהערה מתוקנת, אינה בגדר התחייבות שלטונית, לא על פי ניסוחה
10 ונסיבותיה ואף לא לפי מהות העניין. זהו מהלך ביניים בשיקול דעת מקצועי, שהוסבר על
11 ידי המשיבה, ושבסופו התקבלה החלטה מנהלית, שלפי עמדתה המקצועית של המשיבה,
12 נכונה יותר מעמדתה הראשונית.

13 21. כידוע, אין זה תפקידו של בית המשפט לבוא בנעלי הרשות המנהלית המוסמכת ולבכר את
14 שיקול דעתו שלו על פני שיקול הדעת המקצועי שלה בהעדר פגם המבסס עילה להתערבות,
15 והדברים נכונים ביתר שאת, מקום בו מדובר בסוגיה מקצועית שבמומחיות (בג"ץ 4675/03
16 פיזור פרמצבטיקה ישראל בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בועז לב (12.5.2011),
17 פסקה 39).

18 לאור דברים אלה, אף אם המשיבה רשאית הייתה לקבוע הערה חלופית, הרי שלא נפל פגם
19 מנהלי או אחר בבחירתה, כאמור, להעדיף שלא לרשום הערה חלופית תחתיה. החלטתה
20 התקבלה בגדרי סמכותה של המשיבה, לאחר שיקול דעת מקצועי, שמיעת העותרת ובחינת
21 חלופה. היא מבוססת על טעמים ענייניים ומשכנעים, ובוודאי שאינה חורגת ממתחם
22 הסבירות.

23 ועל-כן העתירה בעניין זה נדחית.

סיכום

24
25
26 22. לאור דברים אלה, אין צורך להידרש לטענת העותרות בדבר הפרות חוזרות של כללי הטיסה
27 באזור 3, ואף לגופו של עניין, ספק בעיני, אם הנתונים שהובאו בעתירה הם בגדר ראיות
28 מנהליות מספקות כדי לנקוט הליכי הפרה. למעשה, הנתונים לא הובאו אלא כדי להצדיק
29 את עיונה של המשיבה בטענות המבקשות באשר למפה, ועיון כזה התקיים לפני העתירה
30 והושלם במהלך הדיון בה.





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-12-33368 עיריית כפר סבא ואח' נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני:

- 1 23. המשיבה תתקן את סימון הקו המקווקו המבטא את נתיב הכניסה והיציאה לאזור 3
2 מבצרה ואליה כמוסכם. המפה המתוקנת תפורסם בפמ"ת עד 30.11.2023.
3 24. העתירה התקבלה בהסכמה באשר לתיקון מבוקש אחד, ונדחתה באשר להשלמת תיקון
4 מבוקש (שבחלקו תוקן לפני העתירה). בנסיבות אלו יישא כל צד בהוצאותיו.

5

6

7

ניתן היום, א' סיוון תשפ"ג, 21 מאי 2023, בהעדר הצדדים.

8

דרור ארד-אילון, שופט

9

10

