

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

### משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

ירושלים : כ"ח אייר תשע"ו  
05 יוני 2016  
תיקנו : 803-98-2013-000138  
סימוכין : 803-99-2016-059834

אל:

מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים  
גב' דלית דרור, היועצת המשפטית, המשרד להגנת הסביבה  
מר אופיר ברטל, היועץ המשפטי, רשות הטבע והגנים

שלום רב,

### גביית תשלום על חופי רחצה מוכרזים בשטחי גנים לאומיים רקע

1. רשות הטבע והגנים מחזיקה ומנהלת חופי רחצה מוכרזים בתחומם של ארבעה גנים לאומיים. בארבעה חופים אלו – אשקלון, פלמחים, אכזיב, ובית-ינאי – נגבות אגרות כניסה במסגרת דמי הכניסה לגן הלאומי ומכוח חוק גנים לאומיים.<sup>1</sup> גבייה זו מתבצעת שלא בהתאם להסדר החל על חופי רחצה מוכרזים לפי חוק הסדרת מקומות רחצה,<sup>2</sup> לפיו לשם גביית דמי כניסה למקום רחצה נדרשת עמידה במספר תנאים שביניהם אישור שר הפנים וגובה אגרות מקסימלי. עם פתיחת עונת הרחצה התעוררה השאלה האם גביית התשלום בכניסה לחופים אלו צריכה להיות כפופה לאישור שר הפנים לתנאים ולהגבלות הקבועים בחוק הסדרת מקומות רחצה.
2. כפי שיפורט להלן, ובמסגרת ישיבה שקיימנו עם נציגי המשרדים, הובהר כי לא קיימת אפשרות מעשית להפריד את הכניסה לחוף מהכניסה לגן הלאומי, והם פועלים כמיזם אחד, בו מפעילה רט"ג הן את השירותים הניתנים בחוף המוכרז, והן את הגן הלאומי, כאשר הכניסה לחוף נעשית דרך הגן הלאומי.
3. נוכח האמור, יש לבחון את המצב הנורמטיבי החל ביחס לחופים אלו ואת התנאים לגביית תשלום בגין כניסה אליהם.

<sup>1</sup> חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים).  
<sup>2</sup> חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964 (להלן: חוק הסדרת מקומות רחצה).

**המסגרת הנורמטיבית**

4. נוכח חשיבותם, להלן יובאו הסעיפים הרלבנטיים למחלוקת :

סעיף 9(א) לחוק גנים לאומיים, קובע:

השר רשאי, לפי הצעת הרשות ולאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע אגרות כניסה, בכפוף להוראות כל דין, לשטח גן לאומי ולשטח שמורת טבע ולשירותים הניתנים בהם; בתקנות יכול שייקבעו שיעורים שונים, וכן פטורים לסוגים של מבקרים. (ההדגשה אינה במקור).

סעיף 8(א) לחוק הסדרת מקומות רחצה קובע:

לא ייגבו דמי כניסה למקום רחצה בים, בנהר או באגם אלא אם נקבע חלק סביר של אותו מקום, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום, ובכפוף לקבלת אישור שר הפנים, ובכל מקרה לא ייגבו דמי כניסה למקום רחצה כאמור –

(1) בעד ילד שטרם מלאו לו 13 שנים;

(2) בעד ילד שמלאו לו 13 שנים אך טרם מלאו לו 17 שנים, בסכום

העולה על עשרה שקלים חדשים.

סעיף 15 לחוק קובע:

**סמכויות לפי חוק זה אינן גורעות מסמכויות לפי חוק אחר וקיום חיובים לפי חוק זה אינו משחרר מקיום חיובים לפי חוק אחר**

אל הוראות החוק בענין זה נוספות "הוראות ביצוע" בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2007 שבו נקבעו אמות מידה לקביעת דמי כניסה למקומות רחצה. לפי אמות מידה אלה, עובר להפעלת סמכות השר לקביעת דמי כניסה לחוף מוכרז, יש לבחון בין היתר, את קיומם של חופי רחצה סמוכים שהגישה אליהם היא ללא תשלום, שירותים נוספים המסופקים לבאי החוף המצדיקים גביית תשלום, דרכי הגישה לחוף והסדרי החניה בסמוך לו ועוד.

**עמדת רט"ג והמשרד להגנת הסביבה**

5. לשיטת רט"ג, יש לראות את חופי הרחצה הנמצאים בתחומי הגנים הלאומיים כמוחרגים מתחולתו של חוק הסדרת מקומות רחצה בכל הנוגע לתשלום דמי כניסה, ואין להחיל לגביהם את הוראות החוק האוסרות גביית תשלום על כניסה לחוף. עמדת רט"ג היא כי חוק גנים לאומיים עומד בסתירה לחוק הסדרת מקומות רחצה, וגובר עליו, משום שמדובר בחוק ייחודי ומאוחר יותר. כמו כן, לטענתם, נוכח הוראות סעיף 15 לחוק הסדרת מקומות רחצה, אין לגרוע מהסמכויות הקבועות בחוק גנים לאומיים מכוח חוק הסדרת מקומות רחצה.

6. במישור התכליתי, טענת רט"ג היא כי עניינה בחופים הנדונים איננו נובע מהיותם חוף רחצה או מקור להשאת רווח כלכלי, אלא מן העובדה שהם מצויים בתחומו של גן לאומי מוכרז. בכל אחד מן החופים קיימים אלמנטים בעלי חשיבות היסטורית, נופית, אקולוגית אדריכלית או אחרת שהביאה להכרזתו כגן לאומי, והפעלת חופי הרחצה בתחומי הגנים הלאומיים

נעשית כחלק מפעילותה העיקרית של רטי"ג בשטחים אלו, שהיא השמירה על ערכי הטבע והמורשת. פתיחת החוף לרחצה נועדה להעצים את חוויית הביקור בגן הלאומי, ולסייע בקירוב האוכלוסייה לערכי הטבע והמורשת שבו.

7. במישור המעשי, לטענת רטי"ג הגן הלאומי הוא יחידת שטח אחת ולא ניתן, מבחינה טכנית, לאפשר כניסה חופשית לחופים מכיוון הכביש בנפרד מהכניסה לגן הלאומי. עם זאת, בכל ארבעת הגנים לא קיימת חסימה פיזית המונעת הגעה עצמאית אל החוף, וניתן להגיע אליהם רגלית מתוך החופים הסמוכים.

8. בהתייחס להוראות חוק הסדרת מקומות רחצה, אם אכן ייקבע כי הן חלות על החופים שבשטחי הגנים, טענת רטי"ג היא כי בסמוך לחופים הנדונים מצויים חופים נוספים שהכניסה אליהם היא חופשית וללא תשלום. גם בחלק מהחופים שבתחומי הגנים, מצויים מקומות חנייה בקרבת מקום מהם ניתן להגיע רגלית אל החוף מבלי לעבור בשערי הגן הלאומי ולהתחייב בתשלום. מצב דברים זה, במסגרתו קיימת אפשרות גישה נוחה לרצועות חוף סמוכות, מקיים, לטענת רטי"ג, את תכליתו של חוק הסדרת מקומות רחצה. על מנת להתקדם אל פתרון המצב נאותה רטי"ג גם לבחון הפחתה של תעריפי הכניסה בגנים הלאומיים הנדונים על מנת לקרבם לתעריפים הקבועים בחוק לחופי רחצה מוכרזים.

9. המשרד להגנת הסביבה תומך בעמדת רטי"ג, וסבור כי בשל ייחודיות השירות הניתן על ידי רטי"ג ביחס לחופי רחצה שבתחום גנים לאומיים, הנובע ממיקומם בתחום גן לאומי, ראוי לאפשר גביית תשלום סביר בכניסה אליהם. לעמדתם, טיוטת תקנות האגרות הקובעות את שיעור דמי הכניסה בהחלט עומדת במבחן הסבירות ויש לאשר לשר לחתום עליהן.

### **עמדת משרד הפנים**

10. לשיטת משרד הפנים אין לראות סתירה בין חוק הסדרת מקומות רחצה לחוק גנים לאומיים, ויש לפרש את היחס בין החוקים באופן הרמוני, על בסיס קביעתו של חוק גנים לאומיים כי סמכות השר להגנת הסביבה לקבוע אגרות כניסה לגנים לאומיים הנה "בכפוף לכל דין", ובין השאר בכפוף לחוק הסדרת מקומות רחצה. לטענת המשרד, אין לראות בחוק גנים לאומיים חוק ייחודי ומאוחר, שכן הוראת החוק הרלוונטית לעניין הגבייה, יסודה בחוק המקורי - משנת 1963, שהוא מוקדם משנת תחילתו של חוק הסדרת מקומות רחצה, ואילו סעיף החוק הרלוונטי בחוק הסדרת מקומות רחצה תוקן מספר פעמים במועדים מאוחרים לתחילתו של חוק גנים לאומיים.

11. במישור התכליתי, טענת משרד הפנים היא כי במסגרת האיזון הנדרש בין שטחי החוף המוסדרים אשר הגישה אליהם מחייבת תשלום לבין השטחים שהכניסה אליהם חופשית יש לתת בכורה לעקרונות נגישות הציבור לחוף הים, המהווה משאב לאומי מוגבל, וכפי שמנחה חוק הסדרת מקומות רחצה.

12. ביחס ליישום הוראות החוק בנוגע לחופים, לטענת המשרד, על אף טיב השירות הניתן בידי רטי"ג בתחום הגן הלאומי, ספק אם גביית התשלום בגין הכניסה אליו עומדת בהוראות החרג הקבוע בסעיף 8(א). לשיטת משרד הפנים, יש לפרש את חוק הסדרת מקומות רחצה כך שעל

מנת לאפשר גביית תשלום בכניסה לחוף יש לאתר חלק של אותה רצועת חוף שהגישה אליה נוחה וללא תשלום, מה שלא קיים בחופים הנדונים - דרכי הגישה ומקומות חנייה המוצעים על ידי רטי"ג להגעה אל החופים שלא דרך הכניסה לגן הלאומי אינם מספיקים, שכן מקומות החניה מצויים במרחק מאות מטרים מן החוף והדרך אל החוף עצמו ארוכה ואינה מוסדרת. משכך, לעמדת המשרד, ספק אם רשאי שר הפנים לאשר גביית תשלום בכניסה לחוף המוכרז, אף אם הוא בתחום גן לאומי.

### דין והכרעה

13. כאמור לעיל, אנו סבורים כי ככל שהדבר אפשרי יש לשאוף להפרדה בין הכניסה לגן הלאומי לבין הכניסה לחוף הרחצה המוכרז, כך שחוק הסדרת מקומות רחצה יחול על חוף הרחצה, וגביית התשלום בכניסה אליו תהיה בכפוף להסדר הקבוע בחוק ובאישור משרד הפנים, ואילו חוק גנים לאומיים יחול של שטח הגן הלאומי, הנפרד מהחוף. בישיבה שקיימנו עם נציגי המשרדים הועלו מספר אפשרויות ליצירת הפרדה כאמור. דא עקא, שעל פי העובדות שנמסרו לנו התרשמנו כי פתרון זה אינו אפשרי מבחינה מעשית. ככלל, שיטות הפרדה פיזיות (באמצעות מחסומים אלה או אחרים) יפגעו קשות בסביבה ובערכי הטבע והנוף המוצגים בגן הלאומי; שיטות הפרדה טכניות אחרות (באמצעות סימון אישי למשל) נמצאו כבלתי ישימות בעליל.

משכך באנו אל בחינת היחס בין תחולת החוקים האמורים ביחס לחופים הנדונים. עוד נציין כי עובר לכתיבת חוות הדעת, ובעקבות הישיבה שקיימנו התבקשו המשרדים לנסות לבחון פתרון מוסכם ביניהם בדרך של פתרון מעשי, אולם ניסיון זה לא צלח, ומכאן הצורך בהכרעה.

### **פרשנות לשונית ותכליתית**

14. בחינת היחס בין החוקים מעלה כי לפנינו שני הסדרים נפרדים, אשר פרשנות לשונית שלהם עשויה להצביע על סתירה ביניהם – הסדר הקובע כי שר הפנים רשאי להוראות על גביית תשלום לחוף מוכרז בתנאים ובנסיבות מיוחדות, ומנגד הסדר הקובע כי השר להגנת הסביבה רשאי לקבוע בתקנות שיעורם של דמי כניסה לגנים לאומיים, כמובן בכפוף לתנאים שייקבעו בתקנות, אך ללא התוויות מיחדות של המחוקק הראשי. סתירה זו, ככל שקיימת, מחייבת לכאורה הכרעה לפי כללי פרשנות מקובלים. בין יתר כללי הפרשנות, כך ציינו המשרדים, נהוג לעשות שימוש בקביעה של ההסדר המאוחר והספציפי יותר כהסדר הגובר על חברו.<sup>3</sup>

15. אין בידנו לקבל דרך פרשנות זו. אנו סבורים, כעמדת משרד הפנים, כי יש להעדיף ככל הניתן פרשנות הרמונית בין שני דברי החקיקה, לפיה הם מתיישבים זה עם זה -

**כלל פרשנות הוא, ליתן לטקסט המשפטי מובן שיבטיח הרמוניה**

**נורמטיבית וימנע מראש סתירה (אנכית או אופקית) בין הנורמות.<sup>4</sup>**

16. בהתאם לאמור, לדעתנו אין מקום לקבוע כי לענייננו, אחד מהחוקים הינו ספציפי יותר מחברו. הן החוק להסדרת הרחצה והן חוק גנים לאומיים נועדו להסדיר היבטים מהותיים

<sup>3</sup> למשל ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פסקה 19 לפסק דינו של השופט שמגר, פ"ד מט(4) 265, 221 (1995).

<sup>4</sup> אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ראשון - תורת הפרשנות הכללית 541 (1992).

בפעילותם של חופי הרחצה בתחום הגן הלאומי. מחד, יכול פלוני לטעון כי הוראת הדין המיוחדת היא זו הנוגעת לחופי רחצה ביחס להסדר הכללי ביחס לגנים לאומיים. מאידך, יכול פלמוני להביט על אותן עובדות ולטעון כי חוק גנים לאומיים הוא ההסדר הייחודי ביחס להסדר הכללי החל על חופי רחצה; זה אומר בכה וזה אומר בכה – והכרעה אין. משכך ולטעמנו קשה לומר (אפילו רק ביחס לחופים אלו), מי מהחוקים מהווה "חוק ספציפי" ולכן, אין משמעות להכרעה מי מהחוקים (על גלגוליהם לאורך השנים) מהווה אף חוק "מוקדם" יותר מחברו.

כיצד יוכרע אם כן לאיזה חוק נשים פעמינו בקביעת ההסדרים החלים בחופי הרחצה האמורים?

17. חופי הרחצה במדינת ישראל הם משאב ציבורי מוגבל. ההסדר שנקבע בחוק הסדרת מקומות רחצה, לפיו ככלל תהיה כניסה חופשית לאור כל רצועת החוף, נועד לשמור על זכותו של הציבור ליהנות ממשאב זה באופן חופשי וללא הגבלה. עם זאת, הכיר המחוקק בכך שבמקרים מיוחדים תיתכן הצדקה לגביית תשלום עבור כניסה לחופים, וזאת כאשר מדובר בחוף שניתנים בו שירותים מיוחדים, כאשר קיימות חלופות רחצה ללא תשלום במרחק סביר, ובהינתן אישור מיוחד על כך משר הפנים. איזון זה עוגן בפסיקת בית המשפט העליון:

**המשאבים הטבעיים של ארצנו הקטנה, וחופי הים בכללם, אינם רבים אך הם יפים, ומשמשים מקור הנאה ורווחה לתושבי המדינה. אחריותה של המדינה היא לדאוג לכך שבני הציבור יוכלו לממש את זכותם הטבעית ליהנות ממשאבי הטבע, שהם נחלת הכלל. ביסודם, משאבים אלה אינם אמורים לשמש מקור לעשיית רווח כספי למאן דהוא, והדבר אמור גם ביחס לרשויות המקומיות ולמדינה, אלא הם מיועדים לטובת הכלל, בלא אבחנה בין קטן לגדול, בין עשיר לעני, ובין צעיר לבוגר בשנים. בה בעת, מיצוי ההנאה מחופי הארץ מאפשר גם הקצאה מבוקרת של נתח מסויים משטחי החופים לצורך העמדת שירותי חוף מיוחדים לציבור המעוניין בהם, ויכול לשלם עבורם. בדומה לכך, ניתן גם להקצות מתחמים מסוימים למגרשי חנייה מוסדרים ליד החופים, שיאפשרו חנייה תמורת תשלום.<sup>5</sup>**

18. בדומה לחופי הרחצה, גם הגנים הלאומיים במדינת ישראל מהווים משאב ציבורי מוגבל שהמחוקק קבע הסדרים שנועדו לאזן בין הצורך לשמור ולהגן עליו לבין החובה לאפשר לציבור ליהנות ממנו ככל הניתן. הסמכות והאחריות לשמירה על הגנים הלאומיים והפעלתם לטובת הציבור נקבעו בחוק גנים לאומיים המונה את תפקידיה של הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים:

<sup>5</sup> בג"ץ 5824/05 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פסקה 17 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 10.12.09)  
 רח' צלאח א-דין 29, ת.ד. 49029, ירושלים מיקוד 9149001 ☎ 02-6466544, 02-6462740 ☎

תפקידיה של הרשות הם לטפל בכל עניני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את עניניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, ובכלל זה:

(3) להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים;

(4) לשמר ולשקם ערכי טבע בשמורות טבע ובגנים לאומיים ומחוצה להם;

(5) לפקח על שמורות טבע וגנים לאומיים ועל ערכי טבע ומורשת, לרבות פיקוח לענין עבירות על החוקים המנויים בתוספת;

(7) ליזום, לקיים ולעודד פעולות חינוך, הסברה והדרכה בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע והמורשת, ובכלל זה פעילויות להגברת התודעה בתחומים האמורים בקרב הציבור בכלל ובקרב תלמידים ובני נוער בפרט;

19. לצד תפקידיה של הרשות, קובע החוק גם את סמכותה לגבות כניסה בגנים הלאומיים, וזאת על מנת לממן את פעילותה:

(א) השר רשאי, לפי הצעת הרשות ולאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע אגרות כניסה, בכפוף להוראות כל דין, לשטח גן לאומי ולשטח שמורת טבע ולשירותים הניתנים בהם; בתקנות יכול שייקבעו שיעורים שונים, וכן פטורים לסוגים של מבקרים.  
(ג) ההכנסות מאגרות לפי סעיף זה, ישמשו כהכנסתה של הרשות.

20. המחוקק הכיר, אם כן, בסמכותה של רשות הטבע והגנים לגבות אגרות כניסה בגנים לאומיים על מנת לממן את החזקתם, טיפוחם, הפיקוח על ערכי הטבע המוגנים בהם וכן את השירותים הניתנים למבקרים בהם, כאשר תכלית ההסדר שנקבע היא איזון בין השמירה וההגנה על ערכי הטבע והמורשת לבין זכות הציבור ליהנות מהם באופן חופשי ככל הניתן. המצב שלפנינו, בו מתקיים חוף רחצה מורכז בתוך גן לאומי, דורש בחינה משולבת של שני ההסדרים יחד, על תכליותיהם והאיזונים שנקבעו בהם. בהקשר זה נראה כי שני החוקים, בהתאם לתכליתם, עשויים לדור בכפיפה אחת.

21. לענין זה, איננו סבורים גם כי עצם עובדת הכרזת חלק מגן לאומי כחוף רחצה מחייבת מניה וביה כי יחולו לגבי כל שטח הגן הלאומי כללי קביעת התשלום הקבועים בחוק הסדרת מקומות רחצה (נוכח העובדה כי כזכור, אין אפשרות פיסית להפריד בין הכניסה לחוף לבין הכניסה לגן הלאומי), ומנגד – עובדת היות החוף נתון בתוך גן לאומי, אינה גוזרת בהכרח כי גביית תשלום בגין הכניסה אליו תיעשה לפי חוק גנים לאומיים.

לענין זה נבקש להבחין בין הוראות התשתית שבחוק הסדרת מקומות רחצה הקובעות הסדרים מהותיים ביחס לקיומו של חוף מוכרז, אשר לגביו בוודאי חלות חוק הסדרת מקומות רחצה, אף אם החוף ממוקם בתחומי גן לאומי, לבין הוראות בדבר קביעת התשלום

הקבועות בו.<sup>6</sup> הפרדה אפשרית זו בין הרואות התשתית לבין ההוראות ה"פריפריאליות" שבחוק הסדרת מקומות רחצה מובילה למסקנה כי אין הכרח לומר שלא ניתן להחיל את החוק לשיעורין על חוף ים בגן לאומי. לטעמנו, ניתן בהחלט לקבוע כי הוראות התשתית של החוק, דוגמאות חיוב בפיקוח, יחולו, אך הוראות נלוות, כדוגמת הסמכה לגביית דמי כניסה, לא יחולו, ויחול דין אחר.

**בהמשך לכך, אנו סבורים כי פירוש הרמוני של החוקים מחייב כי ההכרעה בשאלת תחולת ההוראות בדבר קביעת התשלום בכניסה לחוף, תיקבע בהתאם לעיקרון לפיו השימוש הטפל הולך אחר העיקר.** בעינינו, לא סביר כי בנסיבות בהן לא ניתן להפריד את השימוש בחוף כחוף רחצה מפעילות הגן הלאומי, הכרזתו של שטח בתחום הגן כחוף רחצה, לא תאפשר גביית אגרות שנועדו לאפשר את פעילות הגן הלאומי כולו. מנגד, בנסיבות בהן עיקר פעילותו של הגן הלאומי ממוקדת בחוף הרחצה, אך סביר כי יחולו לגביו הוראות החוק להסדרת מקומות רחצה.

22. בהתאם לכך, ככל שהגן הלאומי הנדון נושא ערכי טבע ומורשת עיקריים שאינם חוף רחצה, כך שהפעלת החוף היא טפלה לפעילות הגן הלאומי, יחול עליו גם לעניין גביית האגרות בחוף המוכרז, חוק גנים לאומיים וגביית דמי הכניסה לא יותנו בעמידה בתנאי חוק הסדרת מקומות רחצה. מנגד, ככל שעיקר הפעילות של הגן הלאומי מתמקדת בחוף הרחצה, הוא ייחשב ככזה לעניין תחולת חוק הסדרת מקומות רחצה ובכללו הסדרת נושא התשלום ואישור משרד הפנים. כפי שיפורט להלן, בעת הפעלת שיקול הדעת המוקנה לשר בסעיף 8 ביחס לחופים אלו, יש לתת את הדעת למאפייניהם הייחודיים.

23. ההכרעה בשאלה מהי הפעילות העיקרית ומהי הטפלה צריכה להתבסס בין היתר על פרמטרים כגון: היחס בין שטח הגן הלאומי לשטח החוף המוכרז, קיומם של ערכי טבע ומורשת בחוף המוכרז, היחס בין היקף המשאבים שמשקיעה רט"ג בהפעלת החוף להיקף המשאבים המושקעים בתפעול הגן הלאומי, המצב התכנוני ועוד. בהעדר הסכמה על הפעלת הפרמטרים ישובו המשרדים ויפנו לצורך קבלת הכרעה בנושא.

#### **יישום חוק הסדרת מקומות רחצה לגבי חופים בתחום גן לאומי**

24. מה יהא הדין באותם מקומות שבהם יוכרע, אם יוכרע, כי חוף הים הוא השימוש העיקרי והגן הלאומי אך טפל לו?

25. כאמור לעיל, במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2007 נקבע נוהל לאישור גביית דמי כניסה לחופי רחצה מוכרזים. על פי הנוהל, במסגרת אמות המידה לבחינת בקשות של רשויות מקומיות לאישור גביית תשלום עבור כניסה למקומות רחצה מוכרזים, יש לבחון את קיומם של:

- מספר מקומות הרחצה שבתחום הרשות המקומית וסביבתה הקרובה,**
- אשר הכניסה אליהם היא ללא תשלום, ביחס למספר ופריסת מקומות**
- הרחצה בתחום אותה רשות מקומית שהכניסה אליהם תותנה בתשלום.**

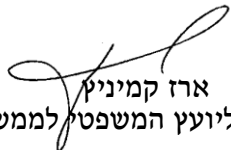
<sup>6</sup> להבחנה דומה, אם כי בתחום שונה לחלוטין ראו פסק דינו של השופט חשין בע"א 4660/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' לשיצקי, פ"ד נה(1) 88, 119 (1999).

**זאת, תוך שיובטח בהתאם להוראות החוק, כי חלק סביר מהחופים יהיו  
נגישים לציבור ללא תשלום**

26. לפי הנוהל, על מנת לאשר גביית תשלום בחוף מוכרז די בכך שבתחומה של אותה רשות מקומית וסביבתה הקרובה יתאפשרו חלופות רחצה מספיקות ללא תשלום. הנוהל מפרש באופן מרחיב את המילים "חלק סביר של אותו מקום" שבסעיף 8(א) לחוק הסדרת מקומות רחצה כמתייחסות לתחומה הכולל של הרשות המקומית וסביבתה הקרובה ולא לרצועת החוף המסוימת.

27. לטענת רט"ג, ועל פי הנתונים שהועברו בנוגע לחופים הסמוכים לחופי הגנים הלאומיים, חלק מן החופים מצויים בסמיכות מקום לחופים מוכרזים שאליהם גישה חופשית. עוד מסרה רט"ג כי בחופים שבאחריותה ניתנים שירותי חוף ושירותים נוספים לרבות פיקוח, בהיקף משמעותי ביחס לשירותים הקבועים בחוק, המטילים עליה עלויות אחזקה נוספות. בהינתן האמור, ובהינתן עמידה של החופים שבניהול רט"ג בשאר אמות המידה שנקבעו, עמדנו היא כי גם במקום שבו יוכרע כי העיקר הוא חוף הים ולא הגן הלאומי, על שר הפנים לשקול בחיוב, בכפוף למגבלות הקבועות בחוק (לעניין גביה בהתאם לגילו של המשלם), הענקת אישור גביית תשלום בחופים בשיעור הקרוב לזה הנגבה בחופים שהפעלתם כפופה לחוק גנים לאומיים.

ב ב ר כ ה,

  
 ארז קמיניק  
 משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק :  
מר אריאל צבי, יעוץ וחקיקה (אזרחי)