

פרוטוקול ישיבת מליאת הועדה

ישיבה מספר: 201405 ביום ראשון תאריך 05/10/14 י"א תשרי, תשע"ה בשעה 16:00

הוועדה החלה בשעה 16:09 והסתיימה בשעה 18:40.

השתתפו:

חברים:

מ"ר יהודה פרנקל	חבר וועדה
עו"ד כנפו גבריאל	יו"ר הוועדה
הרב חיים אמסילי	חבר וועדה
הרב אבי אמסלם	חבר וועדה
מר ולידימיר גרשוב	חבר וועדה
מר משה דנינו	חבר וועדה
אינג' צבי צילקר	חבר וועדה
ד"ר רו"ח אלי לחמני	חבר וועדה
גב' הלן גלבר	חברת וועדה
הרב מרדכי ליברמן	חבר ומ"מ יו"ר הוועדה
מר עזרא שור	חבר וועדה
הרב אפרים וובר	חבר וועדה
הרב יעקב טסלר	חבר וועדה
מר בוריס גיטרמן	חבר וועדה
מר אלון חסן	חבר וועדה
מר שמעון כצנלסון	חבר וועדה
גב' שירלי אסולין	חברת וועדה
עו"ד נעים שומר	חבר וועדה
מר גרשון פלדמן	חבר וועדה
מר אבינועם שושן	חבר וועדה

מוזמנים:

אדרי' שלמה נער	מהנדס הוועדה
עו"ד שלומי כהן	עוזר ממ"ק ראש העיר
עו"ד אלי וינצ'יק	יועץ משפטי
עו"ד אייל אילוז	ממלא מקום היועמ"ש
גב' רחל קטוצ'בסקי	נציגת משרד הפנים
רשף משנה רפאל לחיאני	נציג הכבאות
אדרי' חיה גרינברג	סגנית מנהלת אגף תכנון
אדרי' לדה קורנסונסקי	מ:הלת מח' תכנון.
מר עמית גופר	סגן מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה.
אדרי' נוף ליאת בן אבו	מזכירת וועדת בניין ערים
	רשמה את הפרוטוקול.

לא השתתפו

חברים:

ד"ר יחיאל לסרי

הרב עמרם כנפו

מר מאיר בן סימון

משה בוטרשוילי

עו"ד לובה בורשטיין

עו"ד צחי אבו

מר דוד בן חמו

מוזמנים:

עו"ד רוני עמיר

ד"ר איתי מירז

מר בועז רענן

מר יחיאל בן צור

ראש העיר

חבר וועדה

חבר וועדה

חבר וועדה

חברות וועדה

חבר וועדה

חבר וועדה

היועמ"ש

מ"מ השר להגנת הסביבה

נציג הירוקים.

נציג מ.מ.י

אישור פרוטוקול 201404 מיום 19/8/14.

- נכחו עו"ד כנפו, מר פרנקל, הרב אמסילי, מר גרשוב, מר דנינו, מר צילקר, מר לחמני, גב' גלבר, הרב ליברמן, מר שור, הרב טסלר, מר גיטרמן, מר חסון, מר כצנלסון, גב' אסולין, מר שומר, מר פלדמן ומר שושן.
- מר צילקר, מר שושן, מר כצנלסון וגב' אסולין נמנעו.
- הפרוטוקול אושר ברוב קולות.

- נכחו עו"ד כנפו, מר פרנקל, הרב אמסילי, מר גרשוב, מר דנינו, מר צילקר, מר לחמני, גב' גלבר, הרב ליברמן, מר שור, הרב טסלר, מר גיטרמן, מר חסון, מר כצנלסון, גב' אסולין, מר שומר, מר פלדמן ומר שושן.
- עו"ד כנפו הסביר שחב' אדווית פנתה לבית המשפט בעצתו.
- הוועדה בראשות מר צילקר, כראש העיר, ניהלה משא ומתן עם אדווית בחוף הים לצורך הזזת שטחי בנייה בחוף הים ובתמורה לתת להם יח"ד במע"ר דרום. לעיריית אשדוד אין קרקע במע"ר. 10 שנים לא הצליחו לאשר את הנושא. כאשר המקרה הגיע לפתחי הסברתי שאיני יכול לאשר זאת בוועדה ולכן הצעתי שייפנו לבית משפט. בית המשפט הציע שניידע את חברי המליאה בתחילת הדיון. כמו כן, חב' אדווית שלחה מייל לחברי המליאה ובה היא תגובה על הנאמר בבית המשפט, כולל דברים שלא נאמרו. אנו הכנו תגובה משלנו. לכל אורך הדרך דאג מהנדס העיר שהתכנית של מע"ר דרום תכלול את מפוני חוף הים, בהנחה שהתכנית תאושר.
- עו"ד וילציק הסביר שמאחר והכל נעשה בלוח זמנים קצר הוא הכין תגובה קצרה מונחת בפני חברי הוועדה וחזר על הדברים בעל פה:

(א) אין ולא קיים הסכם חתום בידי הוועדה המקומית

1. לטענת אדווית, נחתם הסכם חילופי קרקעות בינה לבין הוועדה המקומית אשדוד.
2. על אף האמור, אדווית לא צירפה לעתירה (ולא בכדי) הסכם שחתום הן על ידיה והן על ידי הוועדה המקומית, וזאת כיוון שלא קיים הסכם חתום ומוחייב לחילופי קרקעות בין הוועדה המקומית לבין אדווית. כל שיש בידי אדווית הוא טיוטת הסכם שחתומה על ידי אדווית בלבד, אך אינה נושאת חותמת וחתימה של הוועדה המקומית (ר' נספח 4 לעתירה).
3. כמו כן, טיוטת ההסכם חסרה תאריכים ופרטים נוספים, ללמדנו כי אכן מדובר בטיוטה שלא השתכללה מעולם להסכם מחייב.
4. באשר לטענה כי מהחלטת הוועדה המקומית מיום 24.11.04 עולה לכאורה שבאותו מועד היה הסכם חתום עם אדווית (ר', למשל, סעיפים 139-140 לעתירה), ראוי לציין כי בעמ' 7 לפרוטוקול אותו דיון צוין במפורש כי מדובר בטיוטה בלבד: "לחברי הוועדה חולקו טיוטות הסכמים עם שלושת החברות". אמנם, לצד האמור נרשם כי יש "הסכם חתום עם חב' אדווית וחב' פאר ליי", אך זאת רק מכיוון שאדווית וחברה נוספת בשם פאר-לי חתמו, מצידן, על טיוטת ההסכם (בניגוד לחברת קי.בי.עי, שהמתינה להחלטת הוועדה המקומית בענין הטיטות שהובאו לדיון באותו מועד). ואולם, אין להסיק מכך את המסקנה (השגויה) כי ההסכמים נחתמו גם בידי הוועדה המקומית. ודוק: פרשנות אדווית כאילו באותו מועד היה הסכם חתום על ידי שני הצדדים הינה בלתי סבירה ובלתי אפשרית, שהרי אם אכן נחתם הסכם בין הצדדים, כטענת אדווית, מה טעם היה להביאו לאישור הוועדה

בדיעבד לאחר שכבר נחתם!!!! ואכן, והחלטה מצינת במפורש כי אמנם הוחלט לאשר את ההסכמים אך זאת בתנאים, ללמדנו כי לא מדובר היה באישור בדיעבד של הסכם שכבר נחתם.

5. בהקשר זה יצוין כי כאשר מדובר על "חתימה" ברשות ציבורית אין זה ענין טכני שניתן להתגבר עליו דרך התנהגות או דרך מסמכים אחרים. מסמכי הרשות חייבים להיות חתומים על ידי הגורמים המוסמכים על מנת שיקבלו תוקף מחייב והדין מקפיד בענין זה, כדי למנוע מצב שבו רשות תתחייב תוך עקיפת הנהלים שבחוק. לענין זה יש ללמוד היקש מהוראת סעיף 203(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש], לפיו חוזה עם עיריה לא יהיה בעל תוקף מחייב אלא אם חתמו עליו "בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והמוזכר, ובאין מוזכר – עובד אחר של העיריה הממלא את תפקיד המוזכר לפי החלטת המועצה", כאשר במקרה של חוזה עם התחייבות כספית נדרשת חתימת ראש העיריה והגובר.

(ב) הועדה המחוזית לא אישרה תכנית להחלופי קרקעות

6. כמצוין בעתירה, אדוויית מבקשת לחייב את הועדה המקומית לפעול על פי האמור בטיטת ההסכם. כעולה מטיטת ההסכם שצורפה, הועלתה הצעה להכין תכנית אשר עיקר הוראותיה הם הפיכת שטח ביעוד מלונאות ונופש לשטח המיועד לבנייני ציבור, והפיכת שטח במע"ר דרום המיועד לבנייני ציבור לשטח המיועד למגורים. שינויים אלה הם שינויים שבסמכות הועדה המחוזית.

7. ואכן, הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ומחוז הדרום דנה בעבר בתכנית מס' 116/101/02/3, במסגרתה הוצע לפנות שטחים ברצועת חוף הים ולהפוך אותם לשצ"פ (שטח ציבורי פתוח) ובמקביל להפוך שטחים המיועדים לשב"צ והמצויים בתחום מע"ר דרום לשטח המיועד למגורים. התכנית נדחתה על ידי הועדה המחוזית בטענה שבמקביל מקודמת תכנית בסמכות מקומית במע"ר דרום שמספרה 2179/מק/3.

8. הועדה המחוזית למחוז הדרום דנה גם בתכנית נוספת וזהה שהוגשה (תכנית 132/101/02/3) והחליטה לדחות אף אותה, בין היתר בנימוק שהגשת מספר רב של תכניות נקודתיות יכולה לשנות את אופי הרובע והיא אינה יכולה להוות תחליף לראיה כוללת ולבחינה של כלל ההשלכות התכנוניות הנובעות מהשינויים המוצעים. כן קבעה הועדה המחוזית כי יש להכין תכנית לחוף הים בהתאם להוראות תמ"א 13 ותמ"א 12 (ר' נספח 1 לתשובה לעתירה).

9. כאן המקום להבהיר כי הדיונים בועדה המקומית בעניינן של התכנית הללו, נעשו מתוקף תפקידה של הועדה המקומית כגורם מייצג בלבד, הרשאי לרשות דעתו בענין תכנית שבסמכות ועדה מחוזית [סעיף 62 לחוק].

10. כיום, מבקשת אדוויית לחייב את הועדה המקומית לפעול על פי טיטת ההסכם, לאמור: לתכנן ולקדם תכנית להחלפת שטחים ולשינוי יעודן של קרקעות בחוף הים וברובע המע"ר.

11. ברם, כאז גם היום, תכנית כאמור איננה מסוג התכניות שהסמכות לדון בהן ולאשרן ניתנה לוועדה המקומית. סמכות הדיון בתכנית כזו מסורה לוועדה המחוזית והיא, ורק היא, זו האמונה על פי דין על מתן החלטה אם לאשר תכנית כזו, אם לאו.

12. אם לא די בכל האמור, הרי שגם אם היה נחתם הסכם עם אדוויית, הרי הסכם כזה נעדר כיום כל תוקף, שעה שלא אושרה (בועדה המחוזית) תכנית בפרק הזמן אותו מצינת טיטת ההסכם, ולהלן יובהר:

13. בטיטת ההסכם שמציגה אדוויית, נרשם תנאי מתלה, לפיו "היה והתוכנית המוצעת לא תאושר ו/או לא תכנס לתוקף, מכל סיבה שהיא, תוך תקופה של שניים עשר חודשים מיום חתימת ההסכם על ידי הצדדים ו/או אישור התכנית המוצעת יתעכב, מעבר לתקופה האמורה יהיה הסכם זה בטל ומבוטל למפרע ולצדדים לא יהיו טענות כלשהן זה כלפי זה". יצוין כי תנאי זה נועד להבטיח כי זכויות החברה בחוף הים לא תיפגענה במקרה שלא תאושר תכנית לשינוי יעוד תוך תקופה סבירה.

14. כמצוין לעיל, הועדה המחוזית דנה בוגזנית בתכנית מס' 116/101/02/3 וכן בתכנית זהה לה, מס' 132/101/02/3, והחליטה שלא לאשר.

15. משלא אושרה תכנית לחילופי קרקעות בפרק זמן של שנה מיום 24.11.04 (שלגביו טוענת אדווית כי הוא המועד שבו נחתם לכאורה ההסכם), הרי שגם אם היה נחתם הסכם עם אדווית (וכאמור, לא כך הוא המצב בענייננו), היה הסכם זה משולל כל תוקף כיום.

(ג) לא ניתן לכבול את שיקול דעתה התכנוני של הועדה המקומית

16. אף לו היה נחתם הסכם עם אדווית, הרי שלא ניתן כיום, בתלוף כעשר שנים מאז ההחלטה לאשר בתנאים את ההסכם, לחייב את הועדה המקומית לקדם תכנית חדשה על פי המתווה התכנוני שהוצע בזמנו, שהרי חיוב כזה משמעותו כבילת שיקול דעתה התכנוני של הועדה המקומית לענין שינוי ייעוד הקרקעות בחוף הים ובמע"ר דרום.

17. אין צורך להכביר מילים על עצמאות שיקול הדעת הנתון לגורמי התכנון במסגרת מילוי תפקידם, ודי אם נציין בהקשר זה את הכלל שלפיו בית משפט לא יתערב בהחלטות של מוסדות תכנון, היות שהוא 'אינו מומחה בענייני תכנון ובניה' (דברי כב' השופט מיכל רובינשטיין בעת"מ (ת"א) 1284/01 עזבון המנוח חיים קלמן נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה דרום השרון, תק-מח 2001 (4) 1581).

18. במסגרת החובה להפעיל שיקול דעת, חלה על הועדה המקומית חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה של הסמכות שהוענקה לה "ואסור לה לקבל החלטה מראש לגבי העמדה שתחזיק בה בעתיד באשר לאופן הפעלתה של הסמכות" (דפנה ברק ארז, "משפט מנהלי", התשי"ע-2010, כרך א', פרק 6 בעמ' 201, להלן: "דפנה ברק ארז"). בנוסף וכפועל יוצא מכך, הרשות המנהלית, ובכלל זאת מוסדות התכנון, אינה יכולה להתחייב מראש שלא לשנות את עמדתה.

19. כמו כן נקבע כי "מן החובה להפעיל שיקול דעת נגזרת גם חובתה של הרשות לחזור ולבחון החלטות ישנות, בהתחשב בשינויים שחלו בנסיבות אן בתנאים חדשים" (דפנה ברק ארז, כרך א', בעמ' 206). עוד מציינת כב' השופטת ברק-ארז בעמ' 207 לספרה "משפט מנהלי", כי :

"החובה להפעיל שיקול דעת היא חובה שהולכת ומתעצמת עם חלוף הזמן. במילים אחרות, חלוף הזמן כשלעצמו הוא גורם שמחייב לחזור ולבחון החלטות קודמות. ניתן להוסיף כי החלטה שהיתה תקפה במועד קבלתה, עשויה להפוך לבלתי סבירה מכוח חלוף הזמן ושינוי הנסיבות שבא עימו."

20. במקרה שלפנינו, מבקשת אדווית להצהיר על החלטה שהתקבלה לפני כעשור, בחודש נובמבר 2004, כעל החלטה תקפה.

21. ואולם, לא זו בלבד שלא ניתן לכבול את שיקול דעתה התכנוני של הועדה המקומית על ידי חיובה להכין תכנית לפי בקשת אדווית, אלא שחובה על הועדה המקומית לשקול בשנית את הנושא והיא אף רשאית לסטות מהחלטתה הקודמת לאור הזמן הממושך מאז התקבלה החלטה.

22. לענין זה ראו נא פסק הדין שהתקבל לאחרונה ממש בעת"מ (י-ס) 2434/08 חברת בנייני מידות בע"מ נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 13.8.14), במסגרתו דחה בית משפט תביעה שהוגשה כנגד עיריית ירושלים בטענה כי העירייה הפרה הסכם שבו התחייבה לתמוך בתכנית מתאר חדשה לשינוי יעוד. בית המשפט, מפי כב' השופט בר-עם, דחה את התביעה, תוך שהוא מדגיש, חוזר והדגש, כי לא ניתן לכבול את שיקול הדעת של הרשות המנהלית, אף אם נחתם חוזה בין הצדדים :

"הלכה פסוקה היא כי סמכות מוענקת לרשות מנהלית על-מנת שהרשות תפעיל אותה,

לפי נסיבות העניין – כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך, חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול המקרה ומתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעיל אותה לפי הצורך... לשון אחר, רשות ציבורית המוסמכת לקבל החלטה אינה רשאית לפעול כחותמת גומי, ואינה רשאית להימנע מלהפעיל שיקול דעת. על החובה של רשות ציבורית להפעיל שיקול דעת המסווג לה על פי דין. בעניין זה נאמרו הדברים הבאים: "... כאשר מוענקת לרשות מינהלית סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה...." ... לפיכך, נפסק כי אין חוזה כזה פוטר את הרשות מן החובה להפעיל שיקול דעת (בג"צ 311/60 מילר, מהנדס (סוכנות ויבוא) בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד טו (1989); יצחק זמיר, לעיל).

ובהמשך:

"פרשנות תכליתית (ואובייקטיבית) של ההסכם מתירה (ואף מחייבת) הפעלת שיקול דעת עצמאי מלא ומוחלט של גורמי התכנון וכל ניסיון לכבול את שיקול דעתם, ולו באופן חלקי ולו לעניינים מסוימים, הנו פסול, בטל ומנוגד לעקרונות בסיסיים של האינטרס הציבורי.

...

זאת ועוד, קבלת הפרשנות המוצעת של התובעת, לפיה הסכימו גורמי התכנון בעירייה לכבול את שיקול דעתם לעניין שינוי היעוד, אף שזו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין והפסיקה כמפורט לעיל, משמעה – כי אין לה תוקף, שכן כבילת שיקול הדעת עומדת בסתירה לעקרונות יסוד במשפט הציבורי."

(ד) הלכת ההשתחררות והחובה לבחון מחדש את הנושא לאור חלוף הזמן

23. יתרה מזו, גם לו היה נכרת הסכם בין הצדדים (ובענייננו, כאמור, לא נכרת כל חוזה), רשאית היתה הועדה המקומית, בהתאם ל"הלכת ההשתחררות", להשתחרר מאותה התקשרות.
24. הפסיקה מבחינה בין חוזה "רגיל" לבין חוזה "כרשות" אשר נחתם עם רשות מינהלית, כאשר במקרה השני חלות על החוזה שתי מערכות דינים: דיני החוזים מהמשפט הפרטי ודיני המשפט המינהלי.
25. כאשר בחוזה רשות עסקין, קובעת ההלכה הפסוקה כי במקרים מתאימים רשאית הרשות המנהלית להשתחרר מן החוזה מבלי שהדבר ייחשב להפרתו (ז'פנה ברק ארז, כרך ג', בעמ' 238).
26. בעניין זה נפסק כי הלכת ההשתחררות מאפשרת למדינה, או לכל רשות אחרת, הפועלת בגדר המשפט הפרטי, להשתחרר מחוזה שהיא צד לו, כאשר "צרכי ציבור חיוניים" אינם מתיישבים עם המשך הקשר החוזי (ע"א 6328/97 עזרא רגב נ' משרד הבטחון, פ"ד נד (5) 506). בפסיקה שהתקבלה לאחרונה ממש, ביום 13.8.14, נקבע כי הרשות יכולה להשתחרר מחוזה שחתמה (ואצלנו, לא נחתם כאמור כל חוזה) אף אם התנהגותה נגועה בחוסר תום לב:

"לענין הנסיבות המצדיקות השתחררות מחוזה רשות, הוצע כי די בקיומו של אינטרס ציבורי חשוב כבד משקל כדי להצדיק את שחרורה של הרשות מהחוזה (...). בהקשר זה נקבע, כי ניתן להכיר בהשתחררות, מקום שזו באה לשרת אינטרס חשוב של המדינה, גם אם התנהגות הרשות הייתה נגועה בחוסר תום לב (...)."

(ת"א (י-ם) 2434-08 חברת בנייני מידות ג'נ"מ נ' עיריית ירושלים, פורסם בנבו, 13.8.14)

27. עוד נקבע בענין זה כי "אחד היישומים החשובים של הלכת השתחררות נוגע להשתחררות מחוזה על רקע של שינוי מהותי במדיניות" (דפנה ברק-ארז, כרך ג', פרק 25: חוזים מינהליים, בעמ' 243).
28. בהקשר זה נפנה שוב לפסק הדין שניתן בפרשת בנייני מידות, שם ציין בית המשפט את הדברים הבאים:
 "...אין להעלות על הדעת כי גורמי התכנון יהיו מחויבים לתמוך בתכנית המשנה את ייעוד המתחם בכל זמן שהוא, אף אם נוהגת מדיניות תכנונית אחרת במועד הגשת התכנית. פרשנות זו של ההובעת מוקשית ואינה יכולה להתקבל."
- בית המשפט אף הטעים כי חלופת הזמן, כשלעצמו, מחייב בחינה מחודשת של הנושא והוא מאפשר לרשות המנהלית להשתחרר מחוזה שחתמה, ו"זאת נוכח הגנה על האינטרס הציבורי".
29. בענייננו, מאז הוחלט על אישורו בתנאים של הסכם עם אדוויט, חלפה תקופה ארוכה מאוד, בת כעשר שנים. במהלך תקופה זו אישרה הממשלה את תיקון מספר 1 לתכנית המתאר הארצית למפעלי תיירות ונופש - תמ"א 12, במסגרתו הוסף לתמ"א סעיף 7.2, שלפיו לא ניתן עוד לצמצם או לגרוע שטח המיועד למלונאות אלא אם נמצא שטח חלופי אחר למלונאות בתחום אותה תכנית (האפשרות היחידה לבטל ייעודו של שטח למלונאות, מותנית בשורה של תנאים ובין היתר: וכך שניתן אישור המועצה הארצית ובכך ש"התכנית מיועדת למטרה בעלת חשיבות מיוחדת אחרת").
30. מכאן, כי חל שינוי מהותי במדיניות ועל כן לא ניתן כיום לאשר תכנית המבטלת את היעוד המלונאי של אדוויט בחוף הים ולשנותו ליעוד אחר כלשהו.
31. לנוכח שינוי מהותי זה, הרי שגם לו היה זכרת חוזה בין הועדה המקומית לאדוויט, לא היה מקום לקיימו.
- (ה) "תכנית האב" למע"ר דרום איננה תכנית כמשמעותה בחוק כי אם בדיקה תכנונית מקדמית ורעיונית לרובע המע"ר, בה נקבעת המסגרת התכנונית וקווים כלליים בלבד וזאת מבלי לבצע שיוך קנייני של מגרשים ומבלי לשנות, באופן כלשהו, את המצב התכנוני והקנייני התקף כיום
32. אדוויט מבקשת, בין היתר, לכלול ב"תכנית האב" את הזכויות אותן זכאית העותרת לקבל בהתאם להחלטה המאשרת כנגד זכויותיה המפונות מחוף הים, במסגרת תוספת זכויות הבנייה המתוכננת להתבצע ממילא ברובע מע"ר דרום".
33. ואולם, כל שמונח כיום על שולחנה של הועדה הוא בדיקה תכנונית למע"ר דרום. בדיקה זו הינה שלב מוקדם הנעשה טרם הכנת תכנית סטטוטורית למע"ר דרום.
34. בדיקה תכנונית כמו גם תכנית אב (אשר טרם הוכנה!) הינן מסמכי מדיניות מנחים בלבד, שיתרונם הגדול בכך שהם אינם סטטוטוריים ואינם מחייבים ועל כן הם מאפשרים גמישות בתכנון ובבינוי העתידי. הבדיקה התכנונית נועדה לבחון את אופי האזור עליו היא חלה בקווים כלליים, כתוצאה מניתוח של מגמות תכנון ודרישות ציבוריות.
35. הבדיקה התכנונית מספקת מסגרת תכנונית המתווה בקווים כלליים בלבד את אופיו העתידי של האזור עליו היא חלה, תוך התייחסות למכלול נושאים המשפיעים על האזור והעיר, וביניהם: אוכלוסיה, מגורים, שירותי ציבור, תעסוקה ומסחר, שטחים ציבוריים פתוחים וסביבה. כל זאת, מתוך ראייה הוליסטית של הפרמטרים שהוזכרו ותוך הסתכלות קדימה ומתן מענה לכל צרכי השכונה, הרובע והעיר בעתיד.
36. כלומר, הבדיקה התכנונית איננה "תכנית" כהגדרתה בחוק התכנון והבניה והיא מהווה מעין מסמך מקדים אשר מתווה וסוקר את כלל הצרכים העתידיים ואת פיתוח השכונה בקווים כלליים. מכאן, שאין בקביעות שיקבעו

מס' דף: 8:

במסגרתה של בדיקה זו כדי להעניק זכויות או לגרוע אותן מבעלי הקניין בתחום התכנית או אף לבצע שינוי כלשהו מהמצב התכנוני והקנייני התקף כיום.

37. ויודגש: בכדי לממש ולהוציא אל הפועל את המתווה שייקבע לאחר הבדיקה התכנונית (שכאמור טרם התגבשה לכדי נוסח סופי ומוסכם על ידי רשויות התכנון), יהיה צורך להתחיל בהכנתה של תכנית מתאר, בסמכות הוועדה המחוזית, למע"ר דרום. במסגרת תכנית זו יתבצע תכנון הכולל התייחסות למיקום השטחים בתחום התכנית, אופי הבינוי, תוספת זכויות או גריעונו והכל מתוקף סמכותם של מוסדות התכנון הרלוונטיים. תכנית מתאר עתידית זו, תהווה בסיס לקידום תכניות מפורטות שיקבעו את התכנון והבינוי המפורט בקרקע.

38. בהקשר זה יוער, כי לכל אורך ההליך התכנוני של אישור תכנית המתאר העתידית, תזכה אדוויט, כמו גם כלל הציבור אשר יש לו ענין בתכנית המתאר, להביע את דעתם ואת התנגדותם לתכנית בפני מוסד התכנון הרלוונטי. גם במידה ומוסד זה ידחה את ההתנגדות, הרי שיעמוד לכל אלה הסעד לערור או להגיש עתירה מינהלית קונקרטיה המפרטת את הפגיעה שנגרמה להם (לדעתם).

- מר לחמני ציין כי לדעתו היה דיון והבעליון הסכימו על איזה שהיא תוכנית חלוקה.
- עו"ד כנפו הסביר שאין הסכמת בעלים, מאחר והם לא יכולים להסכים על תכנית שלא אושרה.
- אדרי' נער הסביר שלתכנית המקומית שנדחתה אין הסכמת בעלים ומאז לא היו תכניות נוספות, ולהיפך הם לא הסכימו ובזמנו המנהל התנגד בדיון במחוז. הפרוגרמה המוצעת היא לא תכנית בכלל.
- עו"ד כנפו הסביר שהעירייה יזמה את הפרוגרמה התכנונית, והצוות המקצועי דאג בזמן הכנת התכנית למגרשים שסומנו בעבר.
- אדרי' נער הסביר שבתכנית הנקודתית שאדוויט הגישה, יש שני צדדים למשוואה מצד אחד נוספו שני מגרשים למגורים במע"ר דרום שהם במקור עכשיו משמשים למבני ציבור, בצד השני של המשוואה יש את המגרשים על שפת הים, והכוונה היתה להחליף בניהם, הוועדה המחוזית לא אישרה לעשות את הקשר בין הדברים, ואנחנו השארנו את אותם המגרשים שסומנו בתכנית המקורית למגורים גם עכשיו זה נראה אותו דבר. הבעלות היתה במקור של המנהל ואם הופכים את המגרשים האלה בחזרה למגורים אז זה חוזר להיות של המנהל.
- מר לחמני טען שמבחינת התוכן עצמו של אותה החלפה מדברים על מגרשים שאין לנו לתת.
- עו"ד כנפו הסביר שאם הוועדה תאשר את התכנית הכוללת היא תייצר את הסיכוי לדבר הזה לקרות, וזה אותו סיכוי כמו שהיה קודם. האופציה והסיכוי שהיו גם בתכנית שכללה 1,700 יח"ד זהה לסיכוי כיום.
- מר לחמני ביקש לדעת מהי ההמלצה לגבי הנושא והוסבר לו שנתבקשו רק לידע את הוועדה בנושא.
- מר דנינו אמר כי היות והדיון התחיל והוא רצה לשאול שאלה לפני כן את היועץ המשפטי, האם הוא רשאי להשתתף בישיבה זו, מאחר והוא מילא שאלון ששלחו אליו ולא קיבל עדיין תשובה מהיועץ המשפטי.
- עו"ד אילוז ענה כי תשובה אמורה להתקבל בתוך 21 יום. עו"ד אילוז הסביר כי הוא לא ראה את הטופס ולא יכול בנוגע אליו.
- מר דנינו ביקש לדעת מה הוא אמור לעשות כעת בנוגע לדיון זה.
- עו"ד כנפו ענה למר דנינו, כי אם יש לו ספק, שיצא.
- עו"ד אילוז הוסיף, כי אם בטופס סימן מר דנינו שיש לו זיקה לעניין, שיצא, והסביר כי מדובר בטופס על פי ההסדר החדש של ניגוד עניינים בהתאם לתקון 101 לחוק התכנון והבניה. ישנו ההסדר הישן של ניגוד עניינים

מס' דף: 9

וההסדר החדש הנ"ל. במידה והוגש הטופס לפי ההסדר החדש, כל עוד לא קיבל תשובה ואין זיקה לנושא, אין מניעה מלהשתתף בדיון.

לגבי ההסדר לפני תיקון 101, מי מחברי הועדה שחושב שיש לו איזה שהוא קשר לנושא של מע"ר דרום מוזמן לספר מהו הקשר על מנת שיקבע האם הוא בניגוד עניינים או לו טוב היה לעשות זאת לפני הדיון.

- עו"ד כנפו הסביר שבעקבות תיקון 101 כל חבר וועדה צריך למלא עד לתאריך 1/11 שאלון לניגוד אינטרסים, מר דנינו מילא וכלל מס' שאלות ליועץ המשפטי ולא קיבל עדין תשובה.
- עו"ד אילוז הסביר שיש למח' המשפטית זמן של עד 21 יום עד מתן תשובה לנושא, וכל עוד מר דנינו לא קיבל תשובה לשאלותיו הוא אינו נופל תחת ההגדרות של תיקון 101, ולכן יכול לשבת בדיון.
- מר דנינו מספר על מקום עבודתו הקודם ומציין כי חדל לעבוד שם לפני 5 חודשים והוסיף כי הוא שאל ספציפית את היועץ המשפטי בעניין זה וקיבל תשובה טרם הדיון שהוא כן יכול להשתתף.
- עו"ד אילוז השיב כי אם כך הם פני הדברים, וכל עוד לא קיבל תשובה שלילית בנוגע לטופס החדש מהיועץ המשפטי, יוכל להנות מהגנת תום הלב לגבי התיקון החדש.
- גב' אסולין אמרה שעבדה בעיתון וחלק מהקבלנים פרסמו בעיתון, אך היא לא עובדת שם כבר שנה ואין לה היום שום קשר לקבלנים.
- עו"ד אילוז הסביר שאם אין לה קשר לקבלנים אז בהיבט זה היא אינה בניגוד עניינים.

פרוטוקול לשיבת מליאת הועדה מספר: 201405 בתאריך 05/10/14
רשימת נושאים טכניים

סעיף	מספר	שם התכנית/נושא טכני	גוש	מחלקה	עד חלקה	עמ.
1	1236	מע"ר זרם - בחינת טכנית כוללת	2019	35	35	11
2	3/124/03/3	רובע מיוחד, תכנון מחדש	181	1	1	17

סעיף: 1	דיון מקדמי: 1236
פרוטוקול מליאת הועדה ישיבה מספר: 201405 בתאריך: 05/10/2014	

שם: מע"ר דרום - בחינה תכנונית כוללת

נושא: דיון מקדמי

רשות: אשדוד

בעלי עניין:

♦ **מגיש התוכנית:** עיריית אשדוד

♦ **עורך התוכנית:** וולטר שיינקמן, אדריכל

♦ **בעלים:** מנהל מקרקעי ישראל ובעלים פרטיים

אזור/רובע

אשדוד אשדוד הקריה מע"ר

גושים/ חלקות לתכנית:

חלקות בשלמותן:

גוש: 2019 חלקות 39

גוש: 2020 חלקות 38

גוש: 2072 חלקות 61, 60, 16

גוש: 2072 חלקות 77 ,

חלקי חלקות:

גוש: 2019 ח"ח 37, 35

גוש: 2072 ח"ח 70, 14, 13

גוש: 2072 ח"ח 89, 76 ,

גוש: 2304 ח"ח 1

מטרות התכנית:

בחינה תכנונית כוללת לרובע מע"ר דרום.

הערות בדיקה תכנונית:

בחינה תכנונית כוללת למע"ר דרום

רובע מע"ר דרום מהווה עתודת קרקע פנויה לתכנון ופתוח והינו במיקום אסטרטגי מרכזי בעיר בהיותו חלק מהמע"ר העירוני, בסיום שד' מנחם בגין המהווה ציר הכניסה הראשית לעיר, סמוך לקריית התרבות ומרכז התחבורה מצפון, פארק "אשדוד ים", המרינה וחוף הים מנגוערב.

התכנית התקפות במע"ר דרום כוללות -1674 יח"ד במבנים בני 28-2 קומות, שטחי מסחר וחזיתות מסחריות, בנייני ציבור, ושטחים ציבוריים פתוחים.

ברובע מס' רב של בעלויות קרקע פרטיים ומנהל מקרקעי ישראל.

ברובע החלו פעולות תכנוניות נקודתיות ע"י יזמים פרטיים המבקשות תוספות של יח"ד וזכויות בניה ברחבי הרובע בהליכים שונים - הקלות במסגרת בקשות להיתר, תכניות בנין עיר. אלה הוגשו לדיונים במוסדות התכנון השונים - הועדה המקומית והועדה המחוזית.

הועדה המחוזית, הועדה המקומית, ומבקר המדינה סברו כי אישור תכניות נקודתיות מרוקנות מתוכן את התכנון הכולל לשכונה שהקיף היבטים שונים - אופי השכונה, מענה לשטחי ציבור מבונים ופתוחים, מערכת הסדרי התנועה והחניה, ותשתיות, ואשר בהצטברותן יוצרות משקל מהותי שיש בו כדי לשנות את אופי הרובע ואינם יכולים להוות תחליף לראיה כוללת הבוחנת את ההשלכות התכנוניות של השינויים המוצעים.

לאור האמור לעיל קודמה ע"י מהנדס העיר עם הצוות המקצועי באגף התכנון, מח' השבחה, אגף התשתיות והיחידה האסטרטגית בחינה תכנונית כוללת למע"ר דרום בשיתוף אדרי' מתכנן הרובע, יועצי תנועה, יועץ פרוגרמה לצורכי ציבור, ושמאים.

עיקרי הבחינה התכנונית הכוללת:

- להקנות לרובע מאפיינים של מרכז עירוני לרבות ניצול מיטבי של הקרקע למגורים, שטחי ציבור, מסחר, תעסוקה ויצירת תמהיל דיוור מגוון.
- שינוי פריסת יעודי הקרקע כך שכלל הרובע שצ"פ מרכזי הכולל פעילות מסחרית מיוחדת מרחב ציבורי, וחניון ציבורי תת קרקעי מתחת לשצ"פ, ובהמשכו יצירת מתחם לבנייני הציבור.
- פתיחת "שערים" ויצירת קשרים ביניים מהרובע מערב כלפי המרינה, וצפון כלפי מע"ר צפון וקירית התרבות.
- יצירת חזית מסחרית לאורך ציר הוצג לחיזוקו כרחוב עירוני.
- תוספת יח"ד זכויות בניה והגבהת התנאים - לסה"כ כ-3400 יח"ד במבנים בני 4-10 ק', 14-27 ק', -28 32 קומות - כל שינוי מכך יהווה סטייה ניכרת.
- פרוגרמה רלוונטית לצורכי ציבור בדרום ופתוחים לרבות בית ספר על יסודי, בתי ספר יסודיים, גני ילדים, מעונות, בתי כנסת וכו'...
- בחינה תחבורתית.
- בחינה שמאית.
- בניה ירוקה - עמידה בתקן 5281 בזירת סיווג של "בית ירוק"
- קביעת מתחמים לתכנון מפורטות מכוח ניתן יהיה לממש תוספת יח"ד זכויות בניה, שלביות, והנחיות להבטחת מימון / ביצוע מענה לצורכי הציבור הנדרשים.

הבחינה התכנונית הכוללת הוצגה בפני לשונות התכנון המחוזית ומתכננת מחוז דרום, שצינו כי נוצרה מסגרת מסודרת וטובה לפתוח כלל רובע מע"ר דרום, ותהווה בסיס לתכנון מפורטות יזמיות ע"פי השלבים שנקבעו בבחינה הנ"ל לאחר שתובא לאישור הועדה המקומית. המלצת מתכננת המחוז הינה לקדם תכנית מפורטת חדשה לכל מע"ר דרום. מאז תאריך זה נעשו מגעים בין כל הבעלים להגיע להבנה כוללת בכדי לצמצם התנגדויות בעתיד. ייתכנו שינויים במספר יח"ד עד 3500 יח"ד.

הוחלט בישיבת ועדת משנה 201401: שנערכה ב: 07/01/14 מאשרים את הבחינה התכנונית הכוללת של מע"ר דרום עד לקיבולת מרבית של כ- 3500 יח"ד ככל שמסמכי התכנון יאפשרו.

- במכתב מיום 7/1/14 מבקש אינג' צילקר לדון בבחינה התכנונית במליאה.

הוחלט בישיבת מליאת הועדה 201401: שנערכה ב: 04/02/14 לדחות את הדיון לצורך למידת הפרויקט.

הוחלט בישיבת מליאת הועדה 201403: שנערכה ב: 01/04/14 הנושא לא נדון בוועדה.

מהלך הדיון:

- נכחו עו"ד כנפו, מר פרנקל, הרב אמסילי, מר גרשוב, מר דנינו, מר צילקר, מר לחמני, גב' גלבר, הרב ליברמן, מר שור, הרב טסלר, הרב וובר, מר גיטורמן, מר חסן, מר כצנלסון, גב' אסולין, מר שומר, מר פלדמן ומר שושן.
- עו"ד כנפו הסביר שלפני 11 שנים נקבע בתכנית שבמע"ר דרום יהיו 1,670 יח"ד. מאז קודמו ברובע מס' תכניות מקומיות. בעקבות ביקורות שונות, דו"ח מבקר המדינה אסר על המשך קידום תכנית מקומיות וביקש מהעירייה להכין פרוגרמה תכנונית לרובע. מהנדס העיר הקים צוות מקצועי שבחן את התכניות של הרובע.

- מר צילקך לא דאג לעדכן את חברי המליאה בתשובה שהוא קיבל ממנהל המחוז (מצ"ב בסוף).
הרובע עבר תכנון קפדני, מאחר והינו עתודת הקרקע האחרונה של העיר.
הנושא של מקסום יח"ד נמצא על סדר יומה של כל עיר בכל הארץ והמדינה, ובפרט בעיר אשדוד.
התכנון הינו בשיתוף עם המחוז, נמצאת פה נציגת המחוז ד"ר קטושבסקי, והתוכנית מטיבה עם התושבים ומשפרת את התכנון הכולל של הרובע.
מתחת לפני הקרקע תוכנן חניון ציבורי תת-קרקעי ובו כ- 1,500 מקומות חניה, וזאת בנוסף למספר החניות הנדרש ע"פ חוק.
מתוכנן שצ"פ מרכזי שעובר ממזרח למערב ומוקף במסחר.
ריכזנו את כל מבני הציבור כך שהם ברצף בצד המזרחי.
הוספו עוד כניסות לרובע.
כל הגדלה של מבנה 10% יהיו לזוגות צעירים.
התכנית נבדקה מכל פן, וכל הצוות המקצועי נמצא פה כדי לענות על כל שאלה.
כל מי שטוען שהקבלנים והיזמים מרוויחים פה צריך להבין שזה מקרה שבו שני הצדדים יוצאים מרווחים, והעירייה תקבל עבור זה הכנסות של כמיליארד שקלים לפיתוח העיר.
כל מי שמתנגד כיום מתנגד משיקולים ישנים.
ובעיקר הולך להיות פה רובע מהיפים בעיר.
- אדרי' נער הסביר שהוא הכיר את מע"ר לפני כחמש שנים, כאשר היו יוזמות נקודתיות של קבלנים שבהם כל אחד דאג לעצמו במסגרת המגרש שלו לקדם את האינטרסים שלו.
כבר על ההתחלה הוועדה המחוזית הביעה את אי שביעות רצונה על הראייה הנקודתית, והם הציעו שנסתכל על הרובע כתכנית רוחב, ומבקר המדינה הוסיף בביקורת שלו.
אנו התחייבנו להכין תכנית כוללת מקיפה.
הראייה שלנו כללה להרחיב את התכנון כך שיכלול גם את החלק הצפון מזרחי שלא נכלל בתכנית המקורית, וכך שהתכנון יכלול את כל הצירים המרכזיים,
התכנון הזה תואם לחלוטין את הדרישה של הוועדה המחוזית.
את הראייה הכוללת אנחנו עשינו בלי עזרה כספית של אף יזם שלא יהיה העדפות לאף אחד.
את התכנית שתתבסס על הפרוגרמה הכוללת יעשו היזמים על חשבונם.
הצוות המקצועי כולל אדריכלים, שמאים, יועצי תנועה, יועצים אסטרטגים וכו'.
הוכנס לתכנון כל ההסכמים וההיסטוריה של הרובע.
בעקבות שינוי הקיבולת נדרש שינוי ייזי כגון הכניסות, כל לב השכונה שונה כך שנפרש שצ"פ מצד אחד לשני שמקשר בין מבני הציבור, ונוצר מעבר ישיר ברגל בין השצ"פים, מבני הציבור והמסחר, נוצרו קשרים רציפים להולכי רגל בין הרובע והרבעים הסמוכים.
נוצר חניון תת קרקעי ציבורי.
 - המסחר פוזר בצורה אחרת המפרידה בין מסחר מקומי ומסחר עירוני וכו'.
 - ליווינו והצגנו את השכונה לאורך כל הדרך מול הוועדה המחוזית, כולל בוועדת המשנה, שאישרה הגדלת מספר יח"ד ל 3,400 יח"ד תוך כדי יצירת פתרון תכנוני טוב יותר.
 - מר לחמני טען שהפירוש של מע"ר זה מרכז עסקים ראשי.
 - אדרי' נער הסביר שמע"ר פירוש, ע"פ כל התביעות, מרכז עירוני ראשי.
 - מר לחמני טען שהמקום היה אמור לשמש מרכז לעסקים ומשרדי הממשלה, והעיר בנויה שכונות שכונות ואין לה מרכז עסקים ראשי, ולמעשה זו לא הייתה אמורה להיות שכונת מגורים. ומעשה אין לנו מרכז עסקים עירוני.
 - אדרי' נער הסביר שהמרכז העירוני הינו הרובע בו נמצאת העירייה, ולא מע"ר דרום.
 - ד"ר קטושבסקי הסבירה שיעוד הקרקע היה ועדין יעוד של מגורים.
 - מר צילקך טען שחלק מדוח מבקר המדינה טוען שכמות העסקים למאה איש באשדוד עומד על 39 עסקים ואילו בכל הארץ על 60 עסקים למאה איש.
 - אדרי' שיינקמן מציג את התכנון.
 - מר שומר ציין שבין השעות 7-8 בבוקר יש לחץ כבד על הכבישים בעיר וביקש לקבל הסבר מה יקרה עם תוספת יח"ד יאושרו.
 - יועץ התנועה הסביר, כולל שבתכנון הם השתמשו במקדמים של משרד התחבורה שהם מקדמים מחמירים.
 - עו"ד כנפו סיפר שאשדוד נבחרה וזכתה להיות עיר שתהווה מודל תחבורה. במיוחד מאחר והעיר עוד תגדל ונצטרך לתת פתרון נגישות יצירתי לכל העיר. אשדוד, כמו ערים אחרות בארץ, מתמודדת עם נושא התחבורה והשינויים בתפיסות של התחבורה, מה שהיה נכון תחבורתית בתכנון של פעם לא מתאים כיום, אך זו אינה סיבה לעצור תכנון והתפתחות של העיר.

- מר צילקר הסביר שהוא מקווה שלא אחז בנו הפאניקה של הוועדות המחוזיות של תוספת יח"ד בכמות גבוהה ובלחץ, יש בעיר מספר פתרונות של ציפוף ותוספת יח"ד במסגרת פינוי בינו, תמ"א 38 כדוגמת רחוב ז'בוטינסקי.
- בעבר ידענו להמיר שטחי תעשייה של הנמל עבור הציבור כדוגמת נחל לכיש.
- כמו כן, להוריד יח"ד הרובע ז' ורובע ח' בהסכמת היהדות החרדית שהיתה בזמנו, כדי שיהיה תכנון טוב ומתאים לצורכי הציבור.
- כמו כן, ידענו להמיר קרקע משטח מוסדות ציבור בכניסה לרובע ז' לטובת שטח ירוק.
- כל זאת כדי להטיב עם האוכלוסייה.
- ולכן הוא מציע להצביע מראש על אישור התכנית הכוללת עד ל 2,372 יח"ד שכוללת את מפוני החוף, כפי שאושרה בזמן של ד"ר לסרי כממלא מקום.
- בזמני העברנו תכניות לרובע שלם מול המחוז בלי לדון בתכנית 20 פעמים, זוהי פעם ראשונה שהוא נתקל במצב כזה.
- ד"ר קטושבסקי הסבירה שזו פעם ראשונה שלרובע הוגשה תכנית כוללת.
- מר צילקר הסביר שתמיד הוגשו רובעים שלמים, והוא חושב שתכנית כוללת היא עבור כל 4 חלקי המע"ר כולל את אותם מאות יח"ד שיש במאגר של 2,500 יח"ד לזוגות צעירים.
- אם במע"ר דרום אמורים לגור 20% זוגות צעירים עם ילד אחד.
- אז צריך רזרבה של 2.2% לשנתון ולא 1.6%.
- גם גודל המשפחה יותר גדול ולא ללכת לפי הקטן.
- במקרה של 10,500 תושבים אנו מדברים על נתונים לאומיים שצריך 5 מ"ר לכל נפש שטח ציבורי, ולהגיד שאפשר לקחת בחשבון השטחים הציבוריים את הגבעה מצפון או מדרום אינה הגיונית. באשדוד אנו נתנו פתרון ציבורי בתוך הרובע, והעיר תוכננה עם היררכיה של גנים קטנים ואז גן מרכזי ולא לשלוח את התושבים לגן מחוץ לרובע.
- התוספת של יח"ד אינה מתאימה לזוגות צעירים הם לא יוכלו להרשות לעצמם לקנות פה דירה או לשלם את האחזקה של מבנים מסוג זה.
- כמו כן, לא ברור מאיפה המאגר של 2,500 יח"ד, כאשר רק ברובע ט"ז מקבלים את הדירות של משרד השיכון, והאם הדירות לזוגות צעירים תוכננו בכניינים נפרדים.
- עו"ד וילצ'יק עזב.
- עו"ד כנפו הסביר שבזמנו ראש העיר ניסה להכתיב מחיר לדירות של הזוגות הצעירים ומשרד הפנים טען שאי אפשר להכתיב מחיר.
- מר צילקר טען שלפי המדדים של המדינה חסרים כיום מוסדות ציבור ושטחים ירוקים וזאת מבלי לשלוח את התושבים למקומות אחרים.
- לגבי מסחר אנו שותפים לבלימת המסחר בעיר, בדוח העסקים יש בעיר 39% עסקים לכל אלף איש לעומת 60% בארץ, וקצב הבנייה שלהם איטי.
- ואין להחשיב את המסחר בחלק המזרחי מאחר והוא נועד לעסקים עירוניים.
- יש להצביע על תכנית הכוללת פחות יח"ד.
- ולכן אני מציע לאשר תכנית עם 2,300 יח"ד בלבד.
- עו"ד כנפו הסביר שזו לא התכנית שמועלת לדיון היום וניתן לאשר את התכנית כפי שהיא מוצעת או לא לאשרה בכלל.
- מר כצנלסון טען שאנשי המקצוע עשו עבודה מצוינת העניין הוא תכנוני וקובע מדיניות ציבורית, אחרת לא צריך את חברי הוועדה, ואני סומך על הצוות המקצועי.
- אני חושב שאנחנו כאן כאנשי ציבור כדי להביע את הדעה שלנו של מה צריך להיות פה לא בעוד עשרים שנה אלא בעוד 50 שנה.
- נגד עיני עומדת שכונה שסוגרת את העיר כחומה וזו לא הדרך לבנות חומה, בגלל שלמרות הצפיפות הגבוהה שקיימת ברובע הסיטי, אנו מוסיפים עוד צפיפות על צפיפות, וחוסמים את האוויר לתושבי הסיטי, כאשר גובה הבניינים יהיה 32 קומות זה בכי לדורות.
- עשינו הכול כדי להגדיל את היח"ד בעיר כמו ברובע ה', ששם צריך להגדיל ביחד עם איכות חיים, ולא ברובע שהוא במרכז העיר.

- לא ניתן לתקן כביש של 60 מ' ולא 27 מ', ואני מבין שהוא לא יכול לתכנן כי אז לא יישאר מקום לתכנון. הבעיה שצריך פרוגרמה אחת ותב"ע אחת. ולמרות שנקבל מיליארד שקלים אנחנו יכולים להרשות לעצמנו להכין תכנית אחרת ואל היזמים שיכינו וכך נהיה בשקיפות מלאה.
- אנחנו קובעים את הגורל של מרכז העיר לשנים הבאות, וכל אחד צריך להפעיל את האחריות האישית שלו לעוד חמישים שנה שנשאיר ליילדנו איכות חיים, ולא טלאי על טלאי.
- יש לקבוע פרוגרמה עד ל 2,300 יח"ד, כולל מפוני חוף הים, זו ההצעה שנבדקה ע"י מהנדסת העיר הקודמת.
- עו"ד כנפו הסביר שבדיוק כפי שמר כצנלסון טען אנו מסתכלים על העיר לטווח הארוך ולקחנו צוות מקצועי ביחד עם מהנדס העיר והוועדה המחוזית שלא היה תלוי בשום יום, ולכן זו התכנית שמועלת לדיון כולל 3,400 יח"ד, אם זה אינו מתאים למי מהנוכחים שיצביע נגד התכנית.
 - עו"ד שומר טען שהנוק והעומס שיווצר במע"ר יגלוש לכל העיר.
 - מר פרנקל הסביר שנושא החינוך הינו אחד מהנחות היסוד, כיום יש בכיתה 30 תלמידים, והיעד הוא של 25 תלמידים, ולפני שש שנים היו בכיתה בין 35-40 תלמידים, אך בגלל שהיה לנו עודף של כיתות יכולנו לתמרן. לפי התכנון הכולל אנחנו חוסכים בכיתות ומצופפים ל 30 תלמידים בכיתה.
 - יש צורך ב 7 כיתות ומוצע רק 5 כיתות.
 - ואין מקום לתכנון מספק עבור הכיתות הנדרשות.
 - מוצעים גני ילדים בקומות וזה לא נראה לו נכון, אך אפשר לחיות עם זה.
 - לעומת זאת, בניית בית ספר בקומות אינו מקובל עליו.
 - מר לחמני טען שמאחר וחסר מקום לכיתות נוספות צריך להוריד את מס' יח"ד בהתאמה.
 - יועץ מח' אורבניקס הסביר שהסיבה לכך שנלקח ממוצע של 3.3 במקום 3.1 המקובל הינו מאחר ומדובר על רובע במרכז העיר שמחירי הדירות בו יהיו יקרים ולכן זה היה ראלי להוריד את הממוצע.
 - התכנון הולך לפי תקנים מחמירים של 30 תלמידים בכיתה.
 - נציג הפורום הציבורי לאיכות הסביבה הסביר שהתכנית המוצעת הינה שיפור משמעותי לעומת התכנית הקודמת, אך לא היה צורך להגיע לכמות יח"ד כה גבוהה.
 - בתכנון הקודם עבור 1,800 יח"ד תוכננו 50 דונם שטחי ציבור, בתכנון זה של 3,400 יח"ד מדובר על 72 דונם שטחי ציבור.
 - בדיון פנימי עו"ד כנפו הסביר את 2 האופציות להצבעה:
 - גישה אחרת סוברת שיש להקטין את מס' יח"ד המוצע והתאם לא לאשר את הבחינה התכנונית הכוללת.
 - גישה שנייה שהיא לאשר את החלטת וועדת המשנה שבה אושרה הבחינה התכנונית הכוללת, וזאת ביחד עם המלצת מהנדס העיר והצוות המקצועי, כולל הוועדה המחוזית.
 - ד"ר קטושבסקי הסבירה שהוגשו הרבה תכניות נקודתיות, וזו הבחינה התכנונית הכוללת הראשונה שנעשתה, באם לא תאושר התכנית משמע מדובר על קיפאון של כל מה שמבוקש ברובע.
 - לנושאי מחירי הדירות יש השפעה על זוגות צעירים, וברובע זה מחירי הדירות לא יתאימו לזוגות צעירים, אך בעצם כאשר אנשים קונים דירות במע"ר הם מפנים ומשחררים דירות ברחבי העיר, שיותר מתאימים לזוגות צעירים, אין עוד עתודות קרקע בעיר וכל עוד לא יאפשרו מקסום יח"ד אז המחירים בכל העיר יעלו.
 - בנושא התחבורה, למרות שכל תוספת יח"ד מעמיסה על התחבורה, לא ניתן לצפות מעיר להתקבע, אלא לגדול ולשפר, נעשתה פה עבודה שמשחררת את התחבורה, כולל מעבר לתחבורה ציבורית, כפי שקורה בכל העולם.
 - עיר צפופה באה על חשבון שטחים ציבוריים, אך גם השטחים הציבוריים משתנים ומתפתחים.
 - הרב אמסלם הופיע.
 - הרב וובר ביקש שהיועץ המשפטי יטביר שוב שאין בעיה להצביע על התכנית בעקבות מה ששמענו בתקשורת על סממנים לא חוקיים.
 - עו"ד אילוז הסביר שאם חבר וועדה אינו מצוי בניגוד ענייניים אין לו בעיה להצביע, ומאחר והוצגה ע"י גורמי המקצוע תכנית הכוללת שיקולים תכנוניים בלבד אין מניעה להצביע עליה כל עוד השיקולים הם תכנוניים.
 - חברי הוועדה לקחו בחשבון במסגרת ההחלטה את טענות הצדדים כפי שהוצגו בפתח הישיבה בנושא חב' אדווית.
 - נערכה הצבעה:

מס' דף: 16

עו"ד כנפו, הרב ליברמן, מר גיטרמן, מר גרשוב, הרב אמסילי, הרב וובר, הרב טסלר, מר דנינו, הרב שור והרב אמסלם הצביעו בעד.
מר צילקר, מר שומר, הגב' אסולין, מר כצנלסון, מר פלדמן, מר שושן, מר חסון, גב' גלבר, מר לחמני ומר פרנקל הצביעו נגד.

- מאחר והדעות שקולות, בהתאם לסעיף 43 לחוק התכנון והבנייה, עו"ד כנפו, כיו"ר הוועדה, הפעיל את סמכותו לקול נוסף.
- ההחלטה אושרה ברוב קולות.

החלטת הוועדה:
לאשר את החלטת וועדת משנה 201401 שנערכה ביום 07/01/14 ובה הוחלט שמאשרים את הבחינה התכנונית הכוללת של מע"ר דרום עד לקיבולת מרבית של כ- 3500 יח"ד ככל שמסמכי התכנון יאפשרו.



עיריית אשדוד Municipality of Ashdod

לשכת ממלא מקום ראש העיר -

י"ג סיון תשע"ד
11 יוני 2014
סמ': 19/00016

לכבוד

חברי מליאת ועדת בנין ערים

כ א נ

שלום רב,

הנדון: מע"ר דרום - בדיקה תכנונית

עפ"י דרישת הוועדה המחוזית ומבקר המדינה מיום 20/12/2011 נערכה בדיקה כוללת לקביעת קיבולת מקסימאלית של יח"ד בשכונה והתנאים הנדרשים לכך.

התכנון הוצג ואושר בוועדת המשנה בתאריך 7.1.2014 ומועלה למליאה לדיון נוסף עפ"י דרישה.

עקב דחיית דיונים קודמים נקבע הדיון הנוכחי לתאריך 14/9/14.

בכבוד רב ובברכות,

גב' גל כנפו, עו"ד
יו"ר הוועדה המקומית
לתכנון ומנייה

בית העירייה – רח' הגדוד העברי 10, ת.ד. 28 אשדוד 77100, טל' 08-8545241, פקס' 08-8677763

City hall-10, Hagdud Haivry st. p.o.Box 28 – ashdod 77100 –Israel. Tel. 972-8-8545241, Fax. 972-8-8677763

gabik@ashdod.muni.il

פרק שני

נושאים ממוקדים

411

עיריית אשדוד

הליכי תכנון מרכז עירוני ראשי דרום

תקציר

תחום שיפוט של עיריית אשדוד (להלן - העירייה), המשתרע על כ-49,145 דונם, הוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). משנות התשעים של המאה העשרים החל באשדוד תהליך של פיתוח מואץ בתחומי התשתיות והתחבורה והורחבו מתחמי מגורים.

בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008 נבחר ד"ר יחיאל לסרי לראשות העירייה (להלן - ראש העירייה), והוא מכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה אשדוד (להלן - הוועדה המקומית) וכיו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה).

בחלק משטחו של רובע הקריה באשדוד (הנקרא גם רובע הסיטי) שוכן מרכז עסקים ראשי - "אזור בעיר המשמש לעסקים ובני... מרכזי בדור ותרבות, משרדי ממשלה, משרדים של חברות פרטיות, בנקים וכדומה".¹ מרכז העסקים הראשי ברובע הסיטי באשדוד (המחולק לשני חלקים: צפוני ודרומי) ייקרא להלן - ה"ע"ר. לפיתוח מרכזי עסקים, בדוגמת המע"ר באשדוד, נודעת חשיבות רבה באסטרטגיית הפיתוח של הרשות המקומית, משום שיש בכך כדי להביא לגידול בהיקף המסים שגובה הרשות המקומית וכדי לשפר את תפקודה של המערכת העירונית, ואף כדי לשפר את איכות החיים ברשות המקומית ואת דימויה בעיני תושביה.²

המחזיקים העיקריים בזכויות במקרקעין של מע"ר דרום הם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), המנהל כ-30% מהזכויות, וקבוצה ששותפות בה חברה א וחברה ג (להלן - קבוצה א') שהחזיקו בעבר³ את יתרת הזכויות - 70% מהן.

1 מחנך אנציקלופדיה אביב חדש, האנציקלופדיה הישראלית לנורע (2004) כרך 11, עמ' 181-182.
2 מחנך מחקר של פרום ערן רזין בנושא "פרבור המסחר והשלטון המקומי: פרספקטיבה בין לאומית השוואתית" שנכלל בפאנל בנושא "החייאת מרכזי ערים ופיתוח נוקדי מסחר ברשויות המקומיות" שהתקיים במסגרת ועידת השלטון המקומי ה-3 בסוף חודש מאי 2007, אוקטובר 2007, עמ' 7.
3 במשך השנים מכרה הקבוצה כמה מגרשים במועדים שונים לצדדים שלישיים, בין היתר, לחברות ב י-ו, באופן שהחזיקה במע"ר דרום הצטמצמו.

פעולות הביקורת

מספטמבר 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון של מע"ר דרום.

עיקרי הממצאים

על פי מדרג שנקבע בחוק התכנון והבנייה, תכנית מפורטת בתחום מרחב התכנון המקומי תתבסס על תכנית מתאר כוללת⁴ (שהיא תכנית בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה) למרחב זה.

על השטחים שבתחום שיפוטה של עיריית אשדוד חלה תכנית מתאר מקומית (כוללת) משנת 1960 ולפיה רובע הסיטי (הקריה), שמע"ר דרום שוכן על חלק משטחו, מוגדר כאזור מיוחד למרכז עירוני, מסחרי ואזורי ללא שטחים למגורים⁵. בשנת 1976 אישרה הוועדה המחוזית את תכנית 113/03/3⁶, שחלה על שטח של כ-2,050 דונם, שעל חלק ממנו שוכן מע"ר דרום, המתירה בנייה של 750 יחידות דיור (להלן - יח"ד) במע"ר דרום. אף שהתכנית הוגשה ואושרה כתכנית מפורטת, ניתן להגיש ממהות התכנון שלה הכולל הוראות שהן במהותן הוראות הכלולות בתכנית מתאר, כי מדובר בתכנית המהווה שינוי לתכנית המתאר⁷.

בשנת 1996 הכינה עיריית אשדוד בליווי ועדת היגוי שכללה, בין היתר, את נציגי מינהל התכנון במשרד הפנים תכנית רוויזיה (ד/2000) לתכנית המתאר משנת (להלן גם - תכנית אב מנחה) 1960. אף שלתכנית הרוויזיה אין תוקף סטטוטורי⁸, היא משמשת בפועל תכנית אב מנחה לפיתוח העיר אשדוד. בתכנית הרוויזיה מוגדר שטח המע"ר (צפון ודרום) כ"מרכז אזורי מסחרי עירוני ראשי" שאינו כולל שטחים המיועדים למגורים.

כבר בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2000, אשר עסק בפעולותיה ובחשבוניותיה של עיריית אשדוד בשנים 1997-1999⁹, העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מן הראוי שתפעל רק על סמך תכניות שקיבלו תוקף סטטוטורי וכי בהעדר הליכי אישור,

4 תכנית מתאר נועדה להתוות קווים מנחים בדבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו והשימושים בקרקע שבו והדרכים העיקריות שייסללו בו.

5 על פי תקנון תכנית המתאר, ברובע הסיטי מותר לבנות, בין היתר, בניינים ציבוריים, בתי קולנוע, ספריות ציבוריות, בתי קפה, מסעדות, שווקים, בתי כנסת, בתי מלון ופנסיונים, מוסדות חינוך, מגרשי הניה ומרכזים מסחריים.

6 יוזמה התכנית היא חברה ב.

7 בעניין סיווג תכנית על פי אופייה ומהותה ראו בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב ג' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מהוז תל-אביב פ"ד מז(5), 573 (1993).

8 תוקף סטטוטורי - תוקף חוקי.

9 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2000), עמ' 103 ואילך (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2000).

נמנע מהציבור מידע ונפגעת זכותו להגיש התנגדויות. אך גם במועד סיום הביקורת הנוכחית הדבר עדיין לא נעשה.

במאי 2006 קבע מנהל מינהל התכנון כי: "תכנית הרוויזיה לתכנית המתאר (אשדוד) - ספטמבר 1996' עומדת בעינה ותמשיך לשמש כתכנית המנחה את התכנון המקומי בעיר אשדוד. תכנית שתבקש לחרוג מתכנית הרוויזיה תובא בפני מנהל מינהל התכנון תחילה ובפני הולדת"ע [הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים] בהתאם להחלטתה^[10]".

אולם הועלה כי תכניות מפורטות לגבי מע"ר דרום אושרו שלא לפי תכנית המתאר הכוללת על תיקוניה ואף לא על פי תכנית הרוויזיה. יתרה מכך, התכניות שאושרו לאחר קביעת מינהל התכנון ממאי 2006 אושרו מבלי שהוגשו לאישור מנהל מינהל התכנון ובלי שנבחן אם יש צורך להגישן לאישור הולדת"ע, על אף שחרגו מתכנית הרוויזיה.

כמו כן, בדצמבר 2009 לאחר שהוגשו מספר תכניות מפורטות שהגדילו את מספר יח"ד במע"ר דרום מ-750 ל-1,674, הגיש יזם פרטי תכנית בינוי רעיוני למע"ר דרום¹¹ שמטרתה להגדיל את מספר היח"ד מ-1,674 ל-3,524. לאחר בדיקות שעשתה מחלקת התכנון של עיריית אשדוד בנושא שטחי ציבור, תשתיות ודרכים, ולאחר שהיזם תיקן את התכנית החליטה מליאת הוועדה המקומית בינואר 2010 לאמץ את החלטת ועדת המשנה מ-22.12.09 ולאשר באופן עקרוני את התכנית, ובלבד שמספר יח"ד לא יעלה על 2,372.

נמצא כי הוועדה המקומית אישרה עקרונית, ובשינויים מסוימים, תכנית המשמשת מסגרת רעיונית למע"ר דרום שהגיש יזם בעל עניין בשטחים המתוכננים, בלא שהכינה פרוגרמה¹² למסחר, לתעסוקה ולמגורים המבוססת על סקר בנושא ייעודי הקרקע הנדרשים והיקף הבנייה הנחוץ בהם.

זאת ועוד, אף שהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום (להלן - הוועדה המחוזית) הדגישה לפני הוועדה המקומית כי עליה להבין תכנית כוללת למע"ר דרום שתיתן תוקף סטטוטורי להחלטות העקרוניות בדבר אופי הבינוי והיקפו במע"ר דרום, ואף שמינהל התכנון בעירייה היה ער לצורך בהכנתה של התכנית, לא נכללה בתכנית העבודה של העירייה והוועדה המקומית הכנת תכנית מסוג זה.

הכנת פרוגרמה למסחר לתעסוקה ולמגורים: עיריית אשדוד לא הכינה פרוגרמה למסחר, לתעסוקה ולמגורים בעיר. אמנם בשנים 2001-2010 היא ביצעה כמה בדיקות בנושאי תעסוקה ומסחר, אבל לא היה בהן כדי לספק את התשתית הנדרשת שתאפשר לקבוע על פיה תכניות מפורטות, וחסר בהן מידע על הצרכים העתידיים של העיר אשדוד בנושאי מסחר ומבני ציבור.

10 מתוך סיכום דיון בנושא פיתוח דרום אשדוד שהתקיים ב-14.5.06 בלשכת מנהל מינהל התכנון דאז.
11 תכנית בינוי רעיוני היא חכנית שבאה לברוק היחכנות לבנייה באופן עקרוני והיא איננה מפורטת.
12 תכנית כוללת ומקיפה המבוססת על סקר ייעודים ושימושים כקרקע ועל סקר בנושא צרכי העיר העתידיים, ובהתבסס עליה אמורים להיקבע העקרונות לתכנון עתידי.

במספר מקרים שונו הוראותיהן של כמה תכניות מפורטות, והדבר בא לידי ביטוי בהוספת ייעודים למגורים על חשבון מסחר ושימושים נוספים, שאינם תואמים את הוראות תכנית המתאר המקומית (תכנית 3312/ד) על תיקוניה. י"ד לא את תכנית האב המנחה. סך שטח המסחר במע"ר דרום על פי המצב התכנוני שהיה קיים במועד סיום הביקורת עמד על כ-25 דונם (לא כולל שטחים בייעוד מגורים עם חזית מסחרית) לעומת כ-69.5 דונם בייעוד זה על פי תכנית 9/113/03/3 שאושרה ב-1994. בהיעדר ביסוס פרוגרמטי לצורך בשינויים שנעשו, לא ניתן לדעת מה היו מטרות השינויים.

מע"ר דרום : אף על פי שתכנית הרוויזיה לא שונתה, ואף שתכנית המתאר המתוקנת התיירה לבנות לכל היותר 750 יח"ד במע"ר דרום ולא הוכנה פרוגרמה הכוללת שינוי בייעוד של המקרקעין, המליצה הוועדה המקומית על אישורן של כמה תכניות בניין עיר לשינוי ייעודי הקרקע, ואלה נדונו ואושרו בישיבות הוועדה המחוזית. במסגרת זו הוכנו תכניות מפורטות חדשות שאושרו בהן מאות יח"ד, נוסף על 750 יח"ד שהותר להקימן בתיקון לתכנית המתאר, דבר שצמצם את השטחים המיועדים לשימושים אחרים.

כך למשל בשנת 2004 קיבלה תוקף תכנית מפורטת (להלן גם תכנית בניין עיר מפורטת או תב"ע) החלה על רוב שטח מע"ר דרום ולפיה מספר יח"ד הוגדל מ-750 ל-1,620. כמו כן אושרה תכנית נוספת החלה על אזור ששטחו כ-10 דונם במע"ר דרום שלא נכלל בתכנית הקודמת. התכנית הנוספת הקנתה זכויות לבניית יחידות דיור רבות מאלה שחלו על השטח (ה-10 דונם) קודם לאישור התכנית - 90 יח"ד במקום 36, וכן הקנתה זכויות נוספות לבניית נכסים המשמשים למסחר ולתעסוקה. לאחר פחות משנה המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית¹³ להגדיל שוב את מספר היח"ד מ-90 ל-162 כנגד ביטול ייעודי המסחר והתעסוקה שנוספו בתכנית הקודמת. המלצה זו של הוועדה המקומית לא עלתה בקנה אחד עם החלטתה בדבר התנאים והעקרונות להמרת מקרקעין המיועדים למסחר במקרקעין המיועדים למגורים, עם החלטה בדבר צפיפות יח"ד, ואף לא עם הנחיות הוועדה המחוזית שלפיהן יש להעדיף קידום תכנית כוללת לכל מע"ר דרום לפני שיקודמו תכניות נקודתיות מקומיות.

הוועדה המקומית קיבלה החלטות אלה להגדלת מספר יח"ד על המגרש ששטחו כ-10 דונם, בתוקף הסכם שחתמה העירייה בעבר עם מחזיק בקרקע בשפת הים אשר תמורת פינוי "שילמה" בזכויות בנייה "צפות"¹⁴ אשר נמכרו לקבלן שביקש לממשן במע"ר דרום.

העברת זכויות בין חוף הים למע"ר דרום : משנת 2003 הוועדה המקומית מקדמת תכנית לחילופי קרקעות בין חוף הים למע"ר דרום. מטרת התכנית היא לצמצם את זכויות הבנייה בחוף הים ולשנות את ייעוד המגרשים לשטחי ציבור, ובתמורה לתת לבעלי הזכויות במגרשים בחוף הים קרקעות וזכויות בנייה במע"ר וברבעים אחרים.

13 במועד סיום הביקורת, ינואר 2011, הוועדה המחוזית טרם קיבלה החלטה בנוגע לאישור התכנית.
14 זכויות בנייה במנוח מקרקעין מסוימים.

במשך השנים גדל שווי הפיצוי שהציעה הוועדה המקומית לתת לחברות¹⁵ המחזיקות בזכויות בחוף הים, בלי שהוכנה חוות דעת שמאית לבחינת הגידול בסכום הפיצוי.

אף על פי שממ"י וקבוצה א' (המחזיקים העיקריים בזכויות במע"ר דרום) התנגדו לתכנית, משום שאישורה יביא לצמצום חלקם בזכויות הבנייה במע"ר דרום¹⁶, המשיכה הוועדה המקומית בניסיונותיה לקדם תכנית מתוקנת ללא הסכמת בעלים. במועד סיום הביקורת עדיין לא צלחו ניסיונותיה אלו, בין היתר בשל התנגדותה של הוועדה המחוזית לאישור התכנית בשל העובדה שהוועדה המקומית קידמה באותה עת שתי תוכניות החלות על אותם שטחים.

סיכום והמלצות

העירייה והוועדה המקומית לא פעלו כנדרש להכנת פרוגרמה למסחר, לתעסוקה ולמגורים וכן להכנת תכנית מתאר מקומית למע"ר דרום, הגם שלתכנית אלה גודעת חשיבות יתרה בשל השפעתן הניכרת על פיתוחה ועל שגשוגה של הרשות המקומית ועל מידת הצלחתה בהשגת יעדיה. יתרה מזו, תכניות מפורטות אושרו שלא על פי תכנית המתאר התקפה על תיקוניה ותכנית האב המנחה של העיר אשדוד. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם התכניות לשינוי ייעודי הקרקע נועדו לממש, בין השאר, את מדיניות העירייה למתן פתרונות דיור על חשבון שטחים מסחריים, ראוי לעשות כן במתכונת שנקבעה בחוק התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה ומינהל התכנון במשרד הפנים כי נודעת חשיבות רבה לעבודה על פי תכנית מתאר מקומית סטטוטורית, משום שזו הדרך הנאותה ליצירת נורמה המחייבת את מוסדות התכנון בבואם לאשר תכניות מפורטות. כמו כן וכפי שכבר נכתב בדוח מבקר המדינה משנת 2000 "הליכי האישור שנקבעו בחוק התיכנון [חוק התכנון והבנייה] מחייבים את הוועדה המקומית להביא לידיעת הציבור את קיומה של תוכנית מתאר, כך שניתנת לציבור האפשרות להגיש התנגדויות לתוכנית. בהעדר הליכי אישור, נמנע מהציבור מידע ונפגעת זכותו להגיש התנגדויות" ואף על-פי כן לא קידמו העירייה והוועדה המקומית תכנית מתאר מקומית לתחום העירייה.

ראוי כי העירייה והוועדה המקומית יקדמו תכנית מתאר חדשה לעיר אשדוד ויפעלו לאישורה בוועדה המחוזית, וכי הוועדה המקומית תקדם בהקדם תכנית כוללת לשטחי המע"ר שתקבע את אופי הבנייה באזור ואת היקפה ותתאים את שיעורם של שטחי הציבור, התשתיות והדרכים לבנייה המתוכננת. כמו כן, ראוי כי העירייה והוועדה המקומית לא ישתמשו בזכויות בנייה "צפות" כתחליף לפיצוי כספי שכן מתן זכויות בנייה "צפות" עשוי למנוע מהוועדה לממש את מדיניותה התכנונית.

15 חברה ב שמכרה את זכויותיה לקבוצה א (הכוללת כאמור את חברה א ואת שותפתה, חברה ג) - שהייתה החברה היחידה מבין השלוש שהיו לה באותה עת גם זכויות בקרקעות במע"ר דרום; וכן חברה ד וחברה ה.

16 אמנם בשלב מסוים הם הסכימו לקדם את התכנית ולקבל פיצוי על ההפסד שייגרם להם בעקבות כך, אולם בסופו של דבר הם חזרו בהם ושבו להתנגד לתכנית.



מבוא

תחום שיפוט של עיריית אשדוד (להלן - העירייה), המשתרע על כ-49,145 דונם, הוא מרחב חכנון מקומי, כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). העיר נחלקת ל-17 רובעי מגורים, רובע הקריה (הנקרא גם רובע הסיטי), שני רבעים מיוחדים ושלושה אזורים תעשייה. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2009, באקטובר אותה השנה מנתה אוכלוסיית אשדוד כ-230,000 תושבים ב-66,966 בתי אב.

בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008 נבחר ד"ר יחיאל לסרי לראשות העירייה (להלן - ראש העירייה).

משנות התשעים של המאה העשרים חל באשדוד תהליך של פיתוח מואץ בתחומי התשתיות והתחבורה ושל הרחבת מתחמי מגורים.

על פי החוק, במרחב חכנון מקומי הכולל את תחום שיפוט של רשות מקומית אחת בלבד מועצת הרשות המקומית משמשת כוועדה המקומית לחכנון ולבניה. כקבוע בחוק הקימה הוועדה המקומית לחכנון ולבניה אשדוד (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) ועדת משנה (להלן - ועדת המשנה). תפקידן של ועדות התכנון הוא, בין היתר, לקיים את הוראות החוק והתקנות ולתכנן קרקעות במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות. כמו כן פועלת בעירייה גם רשות רישוי¹⁷ שחבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. ראש העירייה משמש יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת המשנה.

רקע כללי

מרכז עסקים ראשי (להלן - מע"ר) הוא "אזור בעיר המשמש לעסקים ובני... מרכזי בדור ותרבות, משרדי ממשלה, משרדים של חברות פרטיות, בנקים וכדומה. המושג מע"ר חדש למדי, כי הוא צמח בעקבות גדולת המהיר של הערים המודרניות... בעת החדשה... גדלו הערים במהירות, והגדולות שבהן נהפכו לכרכים¹⁸... ולכרכי-על¹⁹... בערים אלה חלה הפרדה בין הפעילויות השונות הנעשות בהן. למשל, בתי-ההרשת רכזו ברכעים מיוחדים... בחלקים אחרים של העיר קמו שכונות מגורים חדשות, שמלבד בנייני דירות נבנים פרטיים אין בהן אלא עסקים מועטים, שהתושבים נזקקים להם כמעט יום-יום, כגון חנויות מזון, ואילו העסקים הגדולים, שאין אדם

17 בהתאם לסעיף 30 לחוק.

18 ערים שמספר תושביהן גדול מ-100,000.

19 ערים שמספר תושביהן מאות אלפים ואף מיליונים.

נוקק להם יום-יום ולפעמים גם מקומות הבדור, רכזו באזור מיוחד, הלוא הוא מרכז העסקים הראשי.²⁰

יודגש כי מקובלות גם תפיסות תכנוניות אחרות בדבר אופיו של מע"ר עירוני, ואחת מהן היא ה-New Urbanism, תפיסה הדוגלת בשימוש מעורב - למגורים, למסחר ולעסקים.²¹

רשות מקומית רשאית לקבוע מדיניות תכנונית שלתפיסתה היא המדיניות הנכונה והמתאימה ביותר לאופי הרשות ולצרכיה, בכלל זה קביעת אופי המע"ר העירוני. עם זאת ראוי שהליך זה ילווה בשלב הראשון בביצוע הבדיקות המתאימות, כמו הכנת פרוגרמה (ראו להלן), ובשלב השני ילווה בעיגון מדיניותה התכנונית של הרשות בתכנון בנות תוקף חוקי על פי הוראות כל דין.

לפיתוח ולתכנון בתחום המסחר נודעת חשיבות רבה במסגרת אסטרטגיית הפיתוח של הרשות המקומית, מכיוון שהמסים שמקורם במסחר תורמים להגדלת קופתה של הרשות, וכן משום שהפיתוח והתכנון האמורים מסייעים לשפר את תפקודה של המערכת העירונית, את איכות החיים בתחום הרשות ואת דימויה בעיני תושביה.²²

מספטמבר 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון של מע"ר דרום השוכן על חלק משטחו של רובע הקריה. שטחו של מע"ר דרום הוא כ-323 דונם לא כולל כבישים אורכיים, וכ-367 דונם כולל כבישים אורכיים (מלבד כביש האורך ברחוב הרצל הנמצא בצדו המזרחי של המע"ר). המחזיקים העיקריים בזכויות במקרקעין הם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) המנהל כ-30% מהזכויות, וקבוצה ששותפות בה חברה א וחברה ג (להלן - קבוצה א), שהחזיקו בעבר ביתר הזכויות כ-70%.²³ במועד סיום הביקורת עדיין לא החלה הבנייה במע"ר דרום.

תכנית מתאר מקומית

חוק התכנון והבנייה קבע מדרג של חכניות (סעיפים 129-131 לחוק), ועל פיו תכנית מתאר ארצית כוחה יפה מזה של כל תכנית אחרת, תכנית מתאר מחוזית כוחה יפה מזה של תכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת, ותכנית מתאר מקומית כוחה יפה מזה של תכנית מפורטת. מדרג זה תקף כל עוד לא נאמר אחרת בתכנית המתאר הרלוונטית.

תכנית מתאר נועדה להתוות קווים מנחים ברבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו, השימושים שיעשו בקרקע והדרכים הראשיות שייטללו בו. בסעיף 61 לחוק נקבעו מטרותיה של תכנית מתאר מקומית ובהן: פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי; הבטחת תנאים נאותים בתחומי הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה ועוד על ידי תכנון השימושים בקרקע; הקצאת

20 מתוך אנציקלופדיה אביב חדש, האנציקלופדיה הישראלית לנוער (2004) כרך 11, עמ' 181-182.
21 ראו:

<http://www.newurbanism.org/newurbanism/Frame-532115-principlespage532115.html?r...>

22 מתוך מחקר של פרופ' ערן רזין בנושא "פרובור המסחר והשלטון המקומי: פרספקטיבה בין לאומית השוואתית". שנכלל בפאנל בנושא "החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות" שהתקיים במסגרת ועידת השלטון המקומי ה-3 ב-30.5.07-31.5.07, אוקטובר 2007, עמ' 7.

23 במשך השנים מכרה הקבוצה כמה מגרשים בודדים במועדים שונים, בין היתר, לחברות ב ו-ו באופן שהחזקותיה במע"ר דרום הצטמצמו.

אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור והקצאת שטחים ציבוריים פתוחים (להלן - שצ"פ). כדי שיהיה אפשר להשיג מטרות אלו על תכנית המתאר לכלול הוראות המסדירות את הבנייה והשימוש במקרקעין במרחב התכנון המקומי, אולם אם הדבר לא נעשה ניתן על פי החוק לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שבו יכולה לעסוק תכנית מתאר מקומית.

על שטחי אשדוד חלה תכנית המתאר המקומית ד/313 משנת 1960. על פי תכנית זו רובע הסיטי (הקריה) - שמע"ר דרום שוכן על חלק משטחו - מוגדר כאזור מיוחד למרכז עירוני, מסחרי ואזורי. מתקנון תכנית המתאר עולה כי רובע זה אינו מיועד למגורים²⁴. בחיקון לתכנית המתאר (ד/1313) שפורסם בשנת 1966 הוגדר שטח המע"ר (צפון ודרום) כשטח המיועד למסחר ולא למגורים²⁵. יצוין כי במסגרת החיקון הותרה הבנייה למגורים בהיקף של 720 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בחלקו המזרחי של רובע הסיטי (הקריה), אך לא בחלקו המערבי, שעליו שוכן מע"ר דרום.

בשנת 1976 אושרה לראשונה תכנית מפורטת²⁶ שחלה על שטח של כ-2,050 דונם, שעל חלק ממנו שוכן מע"ר דרום, המתירה בנייה של 750 יח"ד במע"ר דרום. לפי כותרת התכנית מדובר בתכנית מפורטת, ועם זאת היא כוללת הוראות שאופייין הוא של תכנית מתארת. בין מטרות התכנית: מתן הגנות בנוגע לאופן פיתוח מרכז אשדוד, התוויית דרכים חדשות, קביעת אזורי המגורים השונים וקביעת אזור מסחרי מיוחד. בתקנון התכנית²⁷ צוין כי היא חלק מתכנית המתאר. על פי תקנון התכנית יש להכין ולאשר כמה תכניות מפורטות (תכנית נפרדת לכל אחד משני מתחמי המגורים במע"ר דרום, תכנית לאזור המסחרי המיוחד ושתי תכניות נוספות לשני מתחמים אחרים במע"ר, ובסך הכול חמש תכניות שונות במע"ר דרום) ולחלופין לכלול את כל המתחמים או כמה מהם בתכנית מפורטת אחת.

בבג"ץ 1636/92²⁸ נדון עניינה של תכנית ש"הוכתרה מלכתחילה בשם 'תכנית מפורטת'. אך מהותה של התכנית - כמיועדת לשנות את תכניות המיתאר - הוגדרה בה, בעת הפקדתה, בלשון מפורשת. בית המשפט קבע כי "הלכה היא, שסיווגה של תכנית נקבע על-פי אופיה ומהותה האמיתיים, וסברה מוטעית בעניין זה אינה משנה את אופיה ומהותה לאשורם".

מכל האמור לעיל עולה כי התכניות שפורסמו לאחר פרסומה של תכנית המתאר המקומית ונקבעו לפיה צריכות להחייב עם האלמנטים התכנוניים שנקבעו בה.

בשנת 1996 הכינה הוועדה המקומית תכנית ררווייה (ד/2000) לתכנית המתאר משנת 1960 (להלן - תכנית הררווייה). את התכנית הכינה הוועדה המקומית בליווי ועדת היגוי רחבה בראשות נציג מינהל התכנון במשרד הפנים, והיא עולה בקנה אחד עם ההסכמה שהושגה עם "גופים הירוקים" לעניין שימור הדיונה בדרום אשדוד. תכנית זו משמשת בפועל תכנית אב מנחה לפיתוח העיר אשדוד. בתכנית הררווייה (להלן גט - תכנית האב המנחה) שטח המע"ר (צפון ודרום) מוגדר כ"מרכז אזורי מסחרי עירוני ראשי" שאינו כולל שטחים המיועדים למגורים.

24 על פי חקנון תכנית המתאר, הבנייה המותרת ברובע הסיטי כוללת, בין היתר, בניינים ציבוריים, בתי קולנוע, ספריות ציבוריות, בתי קפה, מסעדות, שווקים, בתי כנסה, בתי מלון ופנסיונים, מוסדות חינוך, מגרשי חניה ומרכזים מסחריים.

25 מטרות חיקון זה לתכנית הן קביעת צפיפות הרבועים בעיר וקביעת מספר יחידות המגורים בכל רובע.

26 תכנית 113/03/3 שיזמה חברה ב'.

27 טעיף 18 לחקנון - "הס התכנית לתכנית מתאר של העיר אשדוד".

28 בבג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חל-אביב פ"ד מז(5), 573 (1993).

כבר בדוח של מבקר המדינה משנת 2000 שעסק בפעולותיה ובחשבוניותיה של עיריית אשדוד בשנים 1997-1999²⁹ נכתב, בין היתר, כי "מאז הכנתה לא נדונה התוכנית [תכנית הרוויזיה] בוועדה המחוזית, וממילא לא הופקדה ולא אושרה, אולם בפועל היא שימשה כבסיס להכנת תוכניות מפורטות. יש להדגיש, כי כל עוד לא ניתן לתוכנית תוקף סטטוטורי, אין לה מעמד מחייב". עוד נכתב בדוח כי "מינהל התכנון במשרד הפנים מינה ועדת היגוי במטרה לגבש תוכנית-אב לאשדוד. בוועדת ההיגוי השתתפו נציגי העירייה, ונציגי משרדי הפנים, הבינוי והשיכון והתחבורה, וכמו-כן נציגי מינהל מקרקעי ישראל, החברה להגנת הטבע ואיגוד ערים אשדוד - שמירה על איכות הסביבה. בישיבתה בינואר 1996 דנה ועדת ההיגוי בשינוי תוכנית המיתאר המוצע מסוף שנות ה-80. נציגי העירייה הביעו התנגדות למחן תוקף סטטוטורי לתוכנית השינוי, וביקשו לראות בה תוכנית מנחה בלבד, שתשמש כבסיס להכנת תוכניות מפורטות. ראש העירייה נימק את ההתנגדות בכך, שאנו לא מעוניינים בתוכנית מיתאר חדשה, שהחייב את העירייה בתשלום פיצויים⁽³⁰⁾. נציג משרד הפנים ונציג החברה להגנת הטבע סברו שיש לתת לתוכנית תוקף סטטוטורי, אולם ועדת ההיגוי המליצה... 'להעביר את התוכנית כתוכנית מנחה לוועדה המחוזית לשם דיון ואימוץ כבסיס להחלטות על תוכניות מפורטות'. בתשובותיה... למשרד מבקר המדינה... טענה העירייה, כי יש חשיבות לקיומה של תוכנית-אב כמיסגרת תכנונית וכי היתרי בנייה מאושרים אך ורק מכוח תוכניות מפורטות שקיבלו תוקף".

בעניין מעמדה הסטטוטורי של התכנית קבע מנהל מינהל התכנון בדיון שקיים³¹ כי: "תכנית הרוויזיה לתכנית המתאר (אשדוד) - ספטמבר 1996' עומדת בעינה ותמשך לשמש כתכנית המנחה את התכנון המקומי בעיר אשדוד. תכנית שתבקש לחרוג מתכנית הרוויזיה תובא בפני מנהל מינהל התכנון תחילה ובפני הולנת"ע [הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים] בהתאם להחלטתה[ן]".

בתשובתה מיולי 2011 מסרה עיריית אשדוד כי היא מכירה בחשיבות של עדכון תכנית המתאר, ועם כניסתו לתפקיד הנחה ראש העירייה את מהנדס העיר לפעול לקידומה של תכנית מתאר מעודכנת. עם זאת ביקשה העירייה ממשרד מבקר המדינה להתחשב "בקושי המובנה" שבקידום תכנית מתאר לנוכח השינויים החלים במרקם העירוני עם השנים. עוד מסרה העירייה כי "תכנית המתאר קיבלה תוקף לפני למעלה מיוכל שנים ועברה למעלה ממאה תיקונים במהלך השנים. הוועדה קידמה תוכניות מפורטות, חלקן בעלות אופי מתארי, בהתאם להתפתחות העיר ולצרכיה העדכניים", והוסיפה כי "תכנית הרביזיה עדיין משמשת כתכנית מנחה, אולם יש לזכור כי מדובר בתכנית בת כ-15 שנים שבחלקה כבר התיישנה. לכן, במקרים מסוימים מאשרת הוועדה תוכנית מפורטת מתקדמת יותר".

בתשובתם מיולי 2011 מסרו ראש העירייה לשעבר ומהנדס העיר לשעבר³² כי "מעמדה של תכנית הרוויזיה ד/2000 כתכנית אב, חוסכת לרשות המקומית ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד. להתמודד עם תביעות לפיצויים לפי ס' 197 לחוק התכנון והבנייה... ללא שיפוי של השלטון המרכזי, תביעות כאלו יכולות למוטט מבחינת[ה] כלכלית את השלטון המקומי כי מקור ההכנסות ברשויות המקומיות לא מאפשר להתמודד עם הוצאות מסוג זה... אילו אושרה תוכנית הרביזיה חובת השיפוי הייתה נופלת על הרשות המקומית".

29 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2000), עמ' 103 ואילך (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2000).

30 על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה מי שנפגע (כמוגדר בחוק) מהכנית שלא באמצעות הפקעת קרקע זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לסייגים שנקבעו בחוק.

31 מחנך סיכום דיון בנושא פיתוח דרום אשדוד שהתקיים ב-14.5.06 בלשכת מנהל מינהל התכנון דאז.

32 ראש העירייה לשעבר ומהנדס העירייה לשעבר כיהנו בתפקידיהם עד לחודש נובמבר 2008.

בתשובתה מיוני 2011 מסרה מהנדסת העיר לשעבר³³ כי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרש (להלן - הוועדה המחוזית) לא דרשה מהוועדה המקומית לחת חוקף לתכנית האב או להימנע מלפעול על פיה. עוד מסרה מהנדסת כי השינויים התכופים במציאות בה אנו חיים מהייבטים התאמה של צורכי העיר למציאות המשחנה. עקב התמשכות הליכי התכנון בישראל, געשים השינויים התכופים בתכניות מתאר מאושרות (שינויים המהווים שינוי לתכנית המתאר) עוד בטרם יבש הדיו על התכניות המאושרות. עם זאת מוסכם ומקובל שכל שינוי בתכנית צריך להיעשות בראייה כוללת ורחבה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה וכן לפני מינהל התכנון כי חשוב מאוד לפעול על פי תכנית מתאר בעלת חוקף סטטוטורי, משום שזו הדרך הנאותה ליצור גורמה המחייבת את מוסדות התכנון כבואם לאשר תכניות מפורטות. כמו כן, נודמה זו מקנה לוועדה המחוזית ראייה תכנונית כוללת בברור לתת חוקף לתכניות מפורטות. הדרך שנקטה העירייה, דהיינו המלצה לאישור תכנית מפורטת (בעניין זה ראו בהמשך) שלא על פי שום תכנית (דהיינו שלא על פי תכנית המתאר המאושרת [תכנית ד/313] על תיקוניה או למצער על פי תכנית האב המנחה) ובלי להעביר חלק מהתכנית לאישורו של מינהל התכנון כפי שהוחלט, אינה ראויה. אין לקבל את תשובת העירייה בדבר הקושי המוכנה בקידום תכנית מתאר, מכיוון שבמועד סיום הביקורת הנוכחית - כ-11 שנים לאחר שפורסם דוח משרד מבקר המדינה משנת 2000 שבו הודגש כי על העירייה לפעול לאישור תכנית מתאר סטטוטורית חדשה - לא פעלה העירייה להכנתה וממילא לא פעלה לקידומה ואישורה. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, הסכמת משרד הפנים המאפשרת הכנת תכניות מפורטות על סמך תכנית אב או תכנית מסגרת אחרות שלא קיבלו מעמד סטטוטורי ולא על פי תכנית המתאר התקפה, אינה נאותה, משום שהדבר עלול לגרום לפגיעה באפשרויות להגשת התנגדויות לתכנית כפי שצויין בודות מבקר המדינה משנת 2000, ומשום שעלולה לחיווצר פגיעה בזכויות הקניין של הציבור.³⁴

בתשובתו מאוגוסט 2011 מסר מינהל התכנון שבמשרד הפנים כי "תכנית אב מהווה מסמך מדיניות תכנוני וכלי עזר לרשות המקומית להגיש תכניות מפורטות. החוק אינו מונע הכנת תכנית מפורטת ללא קשר לקיומה או אי קיומה של תכנית אב. קידומה ואישורה של תכנית מתאר סטטוטורית הינה מהלך מורכב, ולכן, לעיתים נחוצה תכנית אב ככלי לבחינה רחבה של נושאי תכנון עירוניים, בעיקר ברשויות שבהן קיימת תכנית מתארית ישנה שאינה עונה על צורכי הפיתוח העכשוויים, או ברשויות שאין להן כלל תכנית מתארית. ככלל וכעקרון אין ספק כי קיימת חשיבות רבה להכנתה של תכנית מתאר סטטוטורית ככלי ליישום מדיניות תכנון. יצוין כי בהצעת החוק החדשה, במסגרת הרפורמה המתגבשת, תחקיים חובת הכנה של תכנית מתאר עדכנית לכל ישוב".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי עד שתאושר תכנית מתאר חדשה מן הראוי שהוועדה תמליץ על הפקדת תכניות המתיישבות עם הסיכומים שהושגו עם מינהל התכנון בדבר התאמה לתכנית האב המנחה ולהביא לאישור מינהל התכנון והוולגת"ע על פי החלטתו, תכניות שיחרגו מהתכנית.

33 מהנדסת העיר שימשה בתפקידה החל מ-16.11.2008 ועד לחודש פברואר 2010.
34 הפגיעה בקניין הציבורי גורמת כאשר תכנית מתאר צמצמה את זכויות תושביה שבידי בעל הנכס וטרם הוכנה תכנית מפורטת המעגנת את השינוי, הגם שזכויותיו של בעל הנכס עלולות להפגע, הוא מנוע מלחבוץ פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

הכנת פרוגרמה למסחר ולעסקאות ולמגורים

הפרוגרמה אמורה לשקף את החפיסה התכנונית שמדיניות התכנון מבוססת עליה. הפרוגרמה משמשת לדוב במסגרת תהליכי תכנון המשכיים, כמו הכנת תכנית אב, תכנון אסטרטגי ותכנון מתארי. בפרוגרמה נעשה שימוש רב בנתונים הנאספים מהשטח ובהנחות עבודה הנוגעות לאוכלוסיית היעד.

בדוח ועדת ההיגוי המסכם את עבודת התכנון להכנתה של תכנית הרוויזיה מספטמבר 1996 צוין, בין היתר, כי "העיר נושאת אופי של מקבץ רובעים והיא חסרה ממד אורבני מאחד. מוסדות הציבור פזוזו לכדי שירות שכונתי מובהק... כמו כן, בולט חסרוננו של מרכז עסקים מרכזי - ה'סיטי' [ההדגשה אינה במקור]". במסגרת בחינת ההיבטים הכלכליים של תכנית הרוויזיה על ידי ועדת ההיגוי, צוין כי פיתוח השכונות הדרומיות יחזק את המע"ר וימנע את ירידת ערכם הכלכלי של מתקני מסחר קיימים. כמו כן, בפרק העוסק באפשרויות ומגבלות פיתוח, נכתב, בין היתר, כי "אשדוד תוכננה על פי יוקרנות התכנון שנשמרו ולא איבדו את חשיבותם עד כה, כגון: הקמת רובע ה'סיטי' במרכז העיר שנועד לפיתוח שירותים ציבוריים ומערכות מסחר ומשרדים ברמה כלל עירונית [ההדגשה אינה במקור]".

בתשובתה מסרה עיריית אשדוד כי ראש העירייה ומהנדס העיר ערים לכך שבתכנית המתאר חסר ממד אורבני מאחד. אי-לכך, משנת 2010 קידמה הוועדה המקומית כמה תכניות שמטרתן חיזוק הצירים העירוניים הראשיים, כדוגמת רחוב הרצל, ו"קשירה" הרבעים השונים לתכנית עירונית שלמה.

בשנים 2001-2010 קיימה עיריית אשדוד כמה בדיקות בנושא תעסוקה ומסחר, כמה מהן במסגרת מכלול בדיקות שנעשו בתחום רחב יותר. להלן תיאור חלק מהבדיקות שנעשו וממצאיהן:

1. בנובמבר 2009 סיימה מחלקת התשתיות במינהל ההנדסה בעירייה לגבש את דוח בסיס הנתונים שעליו תתבסס תכנית אב לתחבורה באשדוד. מהנתונים שנאספו בנוגע לשימושים שנעשו בקרקע המיועדת למטרות תעסוקה במישור העירוני ניתן ללמוד כי כ-37% משטח הקרקע משמשים לתעשייה ולמלאכה ו-28% משמשים למסחר, לשירותים עסקיים ולהפעלת משרדים. המבנים שברובע הסיטי משמשים בעיקר בתי עסק ומוסדות ציבור עירוניים וממשלתיים. על פי התחזיות שבודדו צפויים להתווסף ל-60,000 מקומות העבודה שבעיר³⁵ כ-43,000 מקומות עבודה חדשים עד שנת 2020 וכ-87,000 עד שנת 2030. הגידול במספר מקומות העבודה באזורי המגורים צפוי בעיקר בתחום מבני הציבור, המשרדים והמסחר. רוב מקומות העבודה הנוספים בתחומים שלעיל מוצעים ברבעים מתוכננים, ובהם רובע הקריה, שמע"ר דרום שוכן על חלק משטחו ומתוכננים לפעול בו בעיקר משרדים ובתי מסחר, ורובע ב שחלה עליו תכנית רחבת היקף להקמת משרדים בתחומו.

2. בנובמבר 2010 הוגשה ליחידה לתכנון אסטרטגי³⁶ בעירייה על פי בקשתה "תכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי ותעסוקתי באשדוד". מהנתונים המוצגים בתכנית עולה כי באשדוד פועלים שבעה אזורי תעסוקה מרכזיים, ובהם רובע הסיטי; באשדוד יש רק 39 עסקים לכל 1000 איש, לעומת 60 בממוצע בכלל יישובי הארץ ו-156 בתל אביב; קצב הקמת בתי עסק חדשים אטי - 1.4% בשנה לעומת 5.2% בראשון לציון ו-5.1% בבאר שבע³⁷; ייחיה המשרדים בעיר הוא

35 לפי הנתונים לשנת 2009.

36 היחידה עוסקת באיסוף מידע ובעיבודו כדי שישמש בסיס לקבלת החלטות בדרגים השונים.

37 מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דמוגרפיה של עס ים ממרשם העס ים (2009).

כ-143,000 מ"ר, שכשליש מהם ריקים משום שאין להם ביקוש והם אינם שוכנים במקום מתאים. לנוכח האמור לעיל מחברי התכנית המליצו על הכנת תכנית לענף המשרדים במישור העירוני, שבין יעדיה: הוספת 50,000 מ"ר של שטחי תעסוקה, מהם 10,000 מ"ר המיועדים להקמת משרדים, ותכנון מחדש, מיצוב וניהול של תת-אזורי תעסוקה מתמחים, משום שאזורי התעסוקה אינם ממוחגים ואינם מתוכננים באופן שיקדם את העיר ואותם. הדרך שנבחרה למימוש יעד זה היא הכנת תכנית אב, תכנית אסטרטגית כלכלית ופרוגרמה כלכלית-שיווקית לכל תת-אזור שעליהן יתבססו תכניות בניין עיר מפורטות.

בחשוכתה מסרה העירייה כי היא מכירה בצורך בקידום תכנית מחאר לאשדוד (ראו לעיל), ובמסגרת זאת בצורך בפרוגרמות ייעודיות במישור הכלל-עירוני.

בחשוכתה מסרה מהנדסת העיר לשעבר כי הכנת הפרוגרמה אינה חלק מחוכות הוועדה המקומית או העירייה, היא אינה הליך סטטוטורי ואינה נדרשת בחקיקה. עם זאת ציינה כי במשך השנים, לרבות בתקופת עבודתה בעירייה, הוכנו מסמכי פרוגרמה והתקיימו בדיקות לפי הצורך או על פי החלטת הוועדה המקומית.

בחשוכתם מסרו ראש העירייה לשעבר ומהנדס העירייה לשעבר כי במע"ר דרום קיים מתחם בשטח של כ-40 דונם בפניה הצפון-מזרחית, המיועד בחלקו למסחר על פי תכנית תקפה (תכנית 9/113/03/3) ובחלקו מיועד לתכנון עתידי. במידת הצורך ניתן יהיה להקים על שטחים אלו עד 80,000 מ"ר המיועדים למסחר - כשטחים למטרות עיקריות וכשטחי שירות³⁸. עוד מסרו כי הם אינם מסכימים עם הקביעה בדבר היעדר אופק תכנוני משום שלדעתם "העיר אשדוד הינה אחת ממפעלי התפתחות היפים של מדינת ישראל", ומשום שהוועדה המחוזית - שלדעתם אינה טובלת מהיעדר אופק תכנוני - אישרה את כל התכניות המצוינות להלן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי התכנית שהכינה בנושא תעסוקה ומעט התכניות שהכינה בנושא מסחר הן אך חלק מהליך מסודר של איסוף נתונים וקבלת החלטות שעליו צריכה להתבסס פרוגרמה למסחר. לתעסוקה ולמגורים לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהעירייה תכין פרוגרמה ייעודית למסחר, לתעסוקה ולמגורים במישור העירוני ואחר כך תפעל לקידום הכנה ואישור של תכנית מתאר ייעודית בנושא שתתבסס על הפרוגרמה האמורה, אף שהדבר אינו נדרש בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה ההתעלמות מהצורך בהכנתה ובאישורה של תכנית מחאר מקומית עדכנית שתאפשר למלא את צורכי העיר בהווה ובעתיד, ותהמלצה על אישור תכניות מפורטות שלא לפי תכנית המתאר על תיקוניה או על פי תכנית האב המנחה ובלי שהוכנה פרוגרמה תכנונית איגרת הדרך והחלטת להכניס לטורח אזור.

38 סעיף 9 לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, קובע כי תכנית המייעדת קרקע פלנית לבנייה וקובעת שיעורי בנייה מותרים למטרות מגורים, מסחר, בידור, חעשייה, מלאכה, צרכים חקלאיים, משרדים, בתי מלון וכו', חקבע גם את היחס בין השטחים שהבנייה בהם תותר כדי לשמש להשגת מטרות אלה במישורין (להלן - שטחים למטרות עיקריות) ובין כלל השטחים שהבנייה בהם תותר רק כדי לשמש למחן שירותים נלווים (כמו מקלטים, חדרי מכוניות, הסקה, תקשורת, חשמל, אצירת אשפה, מחסנים, מעליות, חניות, מכאוח וחדרי מדרגות משותפים) להשגת המטרות העיקריות (להלן - שטחי שירות).

מרכז עסקים ראשי (מע"ר)

מע"ר דרום

במע"ר דרום באשדוד מתוכנן על פי תכנית המתאר (תכנית ד/313) ותכנית האב להקים, בין היתר, בנייני ציבור, בתי קולנוע, בתי קפה ומסעדות, שווקים, מרכזים מסחריים ומגרשי חניה. אף על פי שתכנית הרוויזיה לא שונתה, ואף שלא הוכנה פרוגרמה ייעודית למסחר, לתעסוקה ולמגורים שתכלול שינוי ייעוד של שטחי המע"ר, ואף שתכנית המתאר המתוקנת התירה בנייה של 750 יח"ד לכל היותר, המליצה הוועדה המקומית על אישורן של כמה תכניות ששינו את ייעודי הקרקע ממסחר למגורים, לעתים תוך כדי חריגה (בלא שהחריגה נומקה) מהחלטת ועדת המשנה מ-21.3.07, שבמסגרתה אושרו כמה קריטריונים להמרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים. החלטה זו וועדת המשנה קובעת, בין היתר, כי במע"ר דרום: ההמרה המינימלית למגורים האפשרית תוספת של לא פחות מ-25 יח"ד בשטח מינימלי של 125 מ"ר; יומרו עד 50% בלבד משטחי התעסוקה והשירותים למטרות מגורים מתוך כוונה לשמור על איזון בין מגורים לתעסוקה; צפיפות המגורים לא תעלה על 20 יח"ד לדונם נטו בבניינים שבהם עד 30 קומות, ולא תעלה על 25 יח"ד לדונם נטו בבניינים מעל 30 קומות; בפרויקטים משולבים וגדולים יתאפשרו בנייה ואכלוס בשלבים, בתנאי שבשלב הראשון ימומשו הזכויות להקמת שטחי תעסוקה ושירותים.

להלן סקירה של כמה מהתכניות המצמצמות את שטחי המסחר במע"ר שאושרו שלא לפי תכנית המתאר המתוקנת ותכנית הרוויזיה. יצוין כי כמה מהן מגדילות את מספר יח"ד במע"ר על ידי צמצום שטחי המסחר, כמה מהן אף מבטלות לחלוטין את ייעודי הקרקע למסחר בגבולות התכנית שבמע"ר דרום, וכמה מהן³⁹ אף אושרו בלי שהוגשו לאישור מנהל מינהל התכנון ובלי שנבחן הצורך להעבירן לאישור הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן - הוולנט"ע).

1. תכנית 11/113/03/3 : ב-31.12.04 קיבלה תכנית 11/113/03/3⁴⁰ תוקף ברשומות. התכנית חלה על שטח של כ-277.7 דונם, שבו שוכן רובו של מע"ר דרום. התכנית מהווה שינוי לתכנית 9/113/03/3⁴¹. על פי תקנון התכנית, מטרת התכנית היא תכנון מחדש של מע"ר דרום על ידי איחוד וחלוקה מחדש בהסכמת בעלים, שינויים בייעודי קרקע, קביעת הנחיות ומגבלות בנייה והגדלת מספר היח"ד ל-1,620 בשטח כולל של כ-135 דונם למגורים (מתוך השטח הכולל של התכנית).

מעיון בטבלת שטחים וייעודי קרקע הנכללת בהצגת התכנית עולה כי שטחי המסחר הנכללים בתחומי התכנית הם כ-1.42 דונם (כ-0.5%) משטח התכנית המסתכם כאמור בכ-277.7 דונם; ואילו בתחומי תכנית 9/113/03/3 נכללים כ-32.17 דונם (כ-12.43%) משטח אותה תכנית המסתכם בכ-273.5 דונם (שטח התכנית החופף לתכנית 11/113/03/3, השטח הכולל של תכנית 9/113/03/3 הוא 599 דונם) שמיועדים למסחר, קרי חל צמצום של כ-95.5% בשטחי המסחר.

39 תכניות שאושרו לאחר הדיון שהתקיים כאמור בנושא פיתוח דרום אשדוד ב-14.5.06 בלשכת מנהל מינהל התכנון דאז.

40 יוזמי התכנית הם הוועדה המקומית, ממ"י וחברה ב.

41 תכנית 9/113/03/3 אושרה בשנת 1994.

2. תכנית 2179/3 מ"ק : תכנית זו שקיבלה תוקף ב-26.6.09, חלה על שטח של כ-310 דונם הכוללים את רוב שטחי מע"ר דרום. מטרת התכנית, בין היתר, היא לרכז את הפעילות המסחרית בשטח קטן יותר על ידי ביטול מגרשים קטנים המיועדים למסחר.

מעיון בטבלת שטחים וייעודי קרקע הנכללת בתשרי התכנית 2179/3 מ"ק/3 עולה כי שטחי המסחר בגבולות הנכללים בתחומי התכנית הם כ-25.27 דונם, ואילו על פי תכניות קודמות שחלו על השטח כ-37.4 דונם מיועדים למסחר, קרי חל צמצום של כ-32% בשטחי המסחר. הצמצום בשטחי המסחר לפי תכניות 2179/3 מ"ק/3 ו-11/113/03/3 (שחלים על חלק מהשטחים של תכנית 9/113/03/3) הוא של כ-42.88 דונם.

3. תכנית 1100/43 : אחת ממטרותיה של תכנית זו (ראו להלן), שהועדה המקומית המליצה להפקידה ב-14.1.11, היא להמיר את אזורי המסחר והמשרדים במגרש מ-20, ששטחם הכולל 4,100 מ"ר (למטרות עיקריות ולשירות), לאזורי מגורים, אף שיעודי המסחר והמשרדים לא היו קיימים עד לאישורה של תכנית 25/113/03/3, כחצי שנה לפני הגשת תכנית 1100. תכנית 1100 אינה עולה בקנה אחד עם החלטת ועדת המשנה מ-21.3.07 ועם החלטות אחרות (ראו להלן).

בתשובתה מיולי 2011 מסרה חברה ב כי רק בשנת 1994 פוצלו מע"ר צפון ודרום מכוח תכנית 9/113/03/3. התכנון במע"ר דרום נעשה על פי הליכי התכנון הקבועים בחוק ובאישור מוסדות התכנון ולא נפל כל פגם באישור הליכי התכנון. כמו כן, הגדלה מספר היחיד במע"ר דרום לא נעשתה על חשבון שטחי מסחר ומשרדים אלא נוסף עליהם.

עוד מסרה חברה ב כי אמנם שטח המגרשים המיועדים לשימוש מסחרי (בלבד) קטן, אבל התכנית (תכנית 11/113/03/3) הוסיפה שטח של כ-30 דונם המיועדים להקמת "אזור מגורים מיוחד עם חזית מסחרית". כמו כן, יש לבחון את שטחי המסחר והמשרדים בראייה כוללת תוך בחינת תכניות אחרות שאושרו, אשר הלות על מקרקעין סמוכים והגדילו את שטחי המסחר והמשרדים באזור המע"ר. החברה הוסיפה כי לא קיבלה זכויות בנייה או יחיד עורכת בעקבות אישור התכנית, מכיוון שתוספת יחיד באה כנגד ויתור על ייעודים אחרים. בשנת 2005 מכרה החברה את המקרקעין במע"ר דרום ומאז היא אינה מחזיקה בזכויות במע"ר דרום ואינה מעורבת בהליכי התכנון של המע"ר.

משרד מבקר המדינה העיר על שהתכנית המצמצמת את אזורי המסחר אושרו בלי שנבחנו נחיצות המסחר בעיר או שהורו בכלל ובמע"ר דרום בפרט, ושלא לפי קריטריונים שאימצה ועדת המשנה בדבר המרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים. משרד מבקר המדינה הדגיש כי יש צורך בהכנת פרוגמה למסחר, לתעסוקה ולמגורים במישור העירוני שתעסוק בסוגיות אלו באופן כולל ועל פי מדיניות תכנונית כוללת, שתשקף את צורכי המסחר התעסוקה והדיור הנוכחיים והעתידיים של העיר ותספק כלים להתמודדות עמם. לאחר שתסתיים מלאכת הכנת הפרוגמה ראוי כי העירייה תפעל בהקדם להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר ייעודית לנושא שתקבע את המהיל שימושי הקרקע במע"ר דרום.

42 יוזמת התכנית היא חברה א.
43 יוזמת התכנית היא חברה ח.

בתשובתה מסרה עיריית אשדוד כי מע"ר דרום הוא אחת מעתודות הקרקע המעטות שנותרו בעיר, ולנוכח צורכי העיר בשטחי מגורים בשל המחסור בהם, הייתה הצדקה, מהבחינה התכנונית, לעשות שימוש מרבי בקרקע. עוד מסרה העירייה כי לפי התפיסה התכנונית של כל הגורמים המקצועיים, מע"ר עירוני צריך לשמש למגוון צרכים, לרבות למגורים.

בתשובתה מיולי 2011 מסרה לשכת התכנון המחוזית כי "מדיניות הוספת יעוד מגורים למרכזי העיר בכלל ולמע"ר דרום באשדוד בפרט, הינה מדיניות תכנונית ראויה ואף מומלצת, אשר נתמכת על ידי לשכת התכנון [של הוועדה המחוזית]".

בכל הנוגע לדרך קידום התכנון במע"ר דרום מסרה לשכת התכנון המחוזית כי "השינוי בתפיסה התכנונית ואופן מימושה באזורים קיימים/מתוכננים לא באה לידי ביטוי בתכנית כוללת של המע"ר. זאת, למרות שבהזדמנויות שונות לשכת התכנון חזרה ודרשה מהוועדה המקומית להכין תכנית המציגה את [ה]מדיניות הכוללת של העיר אשדוד לפתוח המע"ר. השיטה להגשת תכניות נקודתיות, אשר בהצטרפותן, יוצרות משקל מהותי שיש בו כדי לשנות את אופי הרובע/המע"ר, אינה תואמת את דרישת לשכת התכנון לגבי הצורך בראייה כוללת ובחינת כל ההשלכות התכנוניות משינויים נקודתיים/משמעותיים מסוג זה, וכן לא כוללות תכניות נקודתיות אלה התייחסות לגבי שטחי הציבור ויכולתם לשאת את התוספת המוצעת. בהתאם לכך אנו מסכימים כי תהליך התכנון, כפי שנעשה, לא היה מובנה ולא התבסס על ראייה כוללת של המע"ר, כבסיס לשינויים הנקודתיים".

משרד מבקר המדינה העיר כי גם אם לדעת הוועדה המקומית היה מקום לשינוי יעודי הקרקע ממסחר למגורים (אף שכאמור לא נמצאו תימוכין לעריכת כליקה שהתבסס את הצורך האמור) מן הראוי היה לעשות כן בדרך שנקבעה בחוק, דהיינו אישורה של תכנית כוללת ממנה ייגזרו התכניות המפורטות.

בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת הגישו יזמים כמה תכנית בניין עיר מפורטות החלות על חלק משטחי מע"ר דרום. כמה מן התכניות אושרו, ומתוקפן אף הוצאו כמה היתרים, וכמה מהן נתונות בהליכי אישור. עם זאת במרעד סיום הביקורת נמצא כי הוועדה המקומית עדיין לא קידמה ביזמתה תכנית מתאר כוללת למע"ר דרום. יוצא אפוא שהיזמים הגישו לוועדה המקומית תכניות להגדלת מספר יח"ד בשטחי המע"ר בלי שהוועדה המקומית בחנה את היקף התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור בכל שטחי מע"ר דרום וסביבתו, בלי שנבדקה התאמת השינוי לצורכי העיר העתידיים ושלא לפי הוראות תכנית המתאר על תיקוניה ותכנית האב. בעשור שקדם לתקופת הביקורת הומלצו על ידי הוועדה המקומית שלוש תכניות מפורטות החלות במע"ר דרום ואשר קיבלו תוקף: תכנית 11/113/03/3 (ראו לעיל); תכנית 2179/מק/3 (ראו לעיל) ותכנית 25/113/03/3 (ראו להלן).

ב-20.7.05 הובאה לפני ועדת המשנה תכנית 25/113/03/3⁴⁴. התכנית חלה על שטח של כ-9.55 דונם. מטרת התכנית המוצגות בחוברת הוראות התכנית הן: תכנון מחדש של מגרש 20 במע"ר דרום באופן שיאפשר מגורים, מסחר ותעסוקה בשני מתחמים נפרדים; הגדלת מספר היח"ד במגרש מ-36 ל-90 בשלושה מבנים, קרי תוספת של 54 יח"ד ל-1,620 שאושרו בתכנית 11/113/03/3, שמשמעה הגדלת השטח למגורים מעל לקרקע מ-5,580 מ"ר (עיקרי ושירות) ל-16,620 מ"ר (עיקרי ושירות); תוספת שטח של 700 מ"ר (עיקרי ושירות) למסחר ו-3,400 מ"ר

(עיקרי ושירות) למשרדים (ייעודים שלא נקבעו בתכנית הקודמת); תוספת קומות של חניונים, שטחי שירות תח-קרקעיים, מחקנים טכניים ואחסנה, בשטח כולל של 6,700 מ"ר. מקור תוספת יח"ד ושטחי המסחר במאגר של זכויות בניה "צפות"⁴⁵ למגורים שניתנו כפיצוי לבעל קיוסק בחוף הים, בתמורה לפינוי מהחוף. בעל זכויות הבנייה ה"צפות" מכר את זכויותיו לחברה ח שביקשה לממש זכויות אלו במגרש 20. הוועדה המקומית החליטה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית, בחריגה מכמות היח"ד המאושרות מחוקף תכנית 11/113/03/3 ובלי שנבחנה ואושרה תכנית כוללת בדבר מספר היחידות הכולל במע"ר. ב-17.12.08 התפרסמה בילקוט הפרסומים הודעה בדבר הפקדת התכנית ובמאי 2009 הודעה בדבר אישורה.

ב-22.1.10 פורסמה בקשה להקלות⁴⁶ בשלושה סעיפים שנוכללו בנספח הבינוי של תכנית 25/113/03/3: בניית בניין למגורים הכולל 54 יח"ד במקום 27 יח"ד, בניית 14 קומות למגורים מעל מרתף וקומת קרקע במקום 10 קומות, בניית בניין בגובה 57.1 מטר במקום 46.6 מטר. ב-18.3.10 דנה ועדת המשנה בבקשה להיתר הכוללת את ההקלות האמורות והחליטה לאשר את הבקשה להיתר בכפוף לכמה בדיקות והשלמות, בין היתר, מכיוון שלא נידובר בחריגה ניכרת מהתכנית המקורית אלא בהקלה לשינוי הבינוי ובמסגרת העולה בקנה יחד עם הזכויות המותרות ועם תכנית בניין העיר המפורטת התקפה. בנספח הבינוי שצורף לתכנית 1100 (ראו להלן) מבקש היום להקים שלושה בניינים שבכל אחד מהם 54 יח"ד, ובסך הכול 162 יח"ד.

מהמתואר לעיל עולה שחברה ח הגישה בקשה להיתר לבניית בניין אחד בלבד ובו 54 יח"ד במקום להגיש בקשה להיתר למימוש כל 90 היח"ד המאושרות בשלושה בניינים - משום שבמקביל הגישה החברה את תכנית 1100, שמטרתה העיקרית הן ביטול הייעוד למסחר ולמשרדים והגדלת מספר היח"ד ל-162 בשלושה בניינים (54 יח"ד בכל בניין).

במועד סיום הביקורת (ינואר 2011) טרם אושרו כמה תכניות בניין עיר מפורטות שבהן דנה הוועדה משנת 2009, והן נמצאות בשלבי דיונים, השלמת דרישות או המתנה לאישור. מטרתן של כמה מהתכניות היא הגדלת מספר היח"ד, ושאר התכניות נועדו לשנות את אופן חלוקת שטחי הבנייה בלי להגדיל את הזכויות. להלן פירוט חלק מהן:

תכנית תב/1103: ב-1.12.09 הוגש למחלקת התכנון בעירייה נספח בינוי רעיוני למע"ר דרום תב/1103⁴⁷ (להלן - תכנית הבינוי) העוסק במצב הסופי של הרובע הממוכן (יודגש כי המונח "תכנית" או "נספח בינוי" משמש במקרה זה כתכנית בעלת תוכן רעיוני כללי). תכנית הבינוי חלה על כל שטח המע"ר, ומספרן הכולל של יח"ד במצב המוצע הסופי לרובע הוא 3,524.

בדיון שקיימה ועדת המשנה ב-22.12.09 בעניין תכנית תב/1103 ציינה מנהלת מחלקת התכנון כי "לפי הפרוגרמה לשטחי ציבור שנערכה ע"י מה"ע [מהגדרת העיר], הרובע יכיל להכיל מכסימם 2,372 יח"ד, וע"י תכנון נכון נחן להתגבר על החוסר בשטחים לבנייני ציבור [להלן - שב"צ] ובשטחי התחכים". יח"ד הייעוד הציע לאשר את תכנית הבינוי הרעיוני ה"לכד" שמספר היח"ד לא

45 זכויות בנייה במנוח מקרקעין מסוימים.

46 "הקלה" - "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטיה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג", חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

47 כאמור, יוזמה התכנית היא חברה א.

יעלה על 2,372. ועדת המשנה החליטה ברוב של חמישה חברים מול אחד לאשר עקרונית⁴⁸ את תכנית הבינוי הרעיוני ל-2,372 יח"ד ברובע בסך הכול, על פי הפרוגרמה למוסדות ציבור.

ב-12.1.10 דנה הוועדה המקומית בתכנית והחליטה לאמץ את החלטת ועדת המשנה מ-22.12.09. כמו כן החליטה למנות ועדת אד-הוק לגיבוש המלצות לתוספת עתידית של יח"ד למע"ר דרום בהתחשב במערך החשתי, הדרכים ושטחי הציבור הנדרשים.

בהתבסס על החלטת הוועדה המקומית על מינוי ועדת אד-הוק החליט מהנדס עיריית אשדוד לפנות לחברה חיצונית (להלן - חברת ייעוץ א) שתבדוק אפשרויות לציפוף מגורים בשתי שכונות, ובהן שכונת מע"ר דרום. ב-5.5.10 הגישה לו חברת ייעוץ א טיוטת דוח בנושא. הסקירה התייחסה לפרופיל דמוגרפי וסוציו-אקונומי, מחירי דירות, רמות מינוע⁴⁹, נתונים הפיזיים של השכונות ולמאפייני מערכת החינוך בהן.

עורכי טיוטת הדוח ציינו כי ניתן להגדיל את הצפיפות ברובע מע"ר דרום בכ-1,500 יח"ד. לצורך כך יש לגקוט כמה אמצעים: ניוד פנימי של שטחים חומים (שטחים למבני ציבור) לירוקים (שצ"פ) לפי הצורך; התייעלות בהקצאת קרקע למוסדות חינוך; מילוי צורכי החינוך היסודי בהתחשב גם במצאי של מוסדות בסביבה הקרובה; שמירה על עתודה של שטחים שיידרשו בעתיד בעקבות התפתחויות דמוגרפיות ואורבניות.

מתגובתה של מנהל מחלקת התכנון בעירייה על טיוטת הדוח ניתן ללמוד על אי-הסכמתה לנתונים ולהנחות שבהתבסס עליהם החקבלו המסקנות המוצגות בדוח. המנהל ציינה בין השאר כי: היה צריך לחשב את היקפו של משק בית ממוצע לפי 3.5 נפשות ולא 3; הגידול במספר התלמידים הלומדים בכל שנתון הוא 2.2% לשנה ולא 1.6%, ועל כן נדרשים לבתי הספר קרקעות ששטחן 12 דונם ולא 9 כפי שחושב בדוח; כמו כן בדוח לא הובאו בחשבון נתונים נוספים בנוגע לצרכי חינוך ושטחי ציבור.

בפגישה שקיים ב-26.1.11 צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה עם מנהל אגף תכנון, פיקוח ורישוי במינהל ההנדסה בעירייה ועם מנהל מחלקת התכנון נמסר לצוות הביקורת כי הכנת תכ"ר למע"ר דרום, שעלותה נאמדת בכמיליון ש"ח, לא נכללה עד כה בתכנית העבודה של מינהל ההנדסה.

מהאמור לעיל ולנוכח העובדה כי בדצמבר 2010 פרסם ממ"י מכרז לקבלת הצעות לחכירת שישה מגרשים במע"ר דרום שבהם יוקנו זכויות לבניית 482 יח"ד וכן לנוכח היתרי הבנייה במע"ר דרום שכבר ניתנו, צפוי שיוקמו במע"ר דרום בנייני מגורים עוד לפני שתאושר תכנית כוללת הקובעת את מספר יח"ד ואת שיעורם של שטחי הציבור והחשתיים (כבישים, חשמל, מים, ביוב וניקוז) במע"ר דרום.

בחשובתה מסרה מהנדסת העיר לשעבר כי תכנית בינוי רעיוני אינה תכנית סטטוטורית, ולאחר שהגישו היזמים את התכנית בחן צוות התכנון את מספר היח"ד המרבי שניתן להקים במע"ר דרום ומצא שהמקסימום הוא 2,372 יח"ד. אין להסיק מהמסקנותיהם של צוות התכנון ומהנדס העיר על

48 בתשובה לשאלות הבהרה שהפנתה חברת מועצה ליו"ר הוועדה המקומית ב-8.1.10 בדבר התוקף המשפטי של מתן החלטה עקרונית השיבה מהנדסת העיר לשעבר כי "החלטה עקרונית אינה החלטה אופרטיבית, ומוכן שמעצם טיבה, יש צורך באישור פרטני מאוחר של תכנית. החלטה עקרונית אמנם מנחה את הוועדה בעת דיון בתכנית עתידית, אך היא אינה כובלת את שיקול דעתה של הוועדה, וניתן לשנותה בהתאם לנסיבות, לעובדות הרלוונטיות ולמדיניות הוועדה במועד ההחלטה". יצוין כי תשובה זו נסמכת על חוות דעת משפטית שקיבלה הוועדה ב-12.1.10.

49 כמות כלי הרכב לנפש.

עמדתם בכל הקשור לווספת היחידה החלטתה ברוב הגדולת מספר היחידות נתונה בלעדית בידי חברי הוועדה המקומית. עוד מטרה מהנדסת העיר לשעבר כי לנוכח הצטמצמות עתודות הקרקע המיועדות למגורים יש הצדקה הגיונית להגדלת הצפיפות ולהוספת יחידות במקומות שהדבר מתאפשר, לרבות בשטחים פתוחים ובשטחים למבני ציבור.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שלא השתמשה בסמכויות המוקנות לה בחוק להכנת תכנית מתאר מקומית למע"ר דרום שתקבע את מספר היחידות הכולל במע"ר ואת היקף התשתיות, הדרגים ושטחי הציבור. עוד העיר לוועדה כי גם לאחר שהוגשה תכנית (אם כי מדובר בתכנית בינוי רעיוני וביזמה פרטית) היא הסתפקה רק באישורה העקרוני ולא פעלה להכנת תכנית כוללת סטטוטורית ממנה ניתן יהיה לגזור תכנון מפורט. בהיעדר תכנית סטטוטורית קיבלו חברי הוועדה החלטות בדבר תכניות נקודתיות להגדלת מספר יחידות במע"ר, שעליון המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בלי שעמדה לנגד עיניהם של חברי הוועדה תכנית כוללת הקובעת את מכסת יחידות במע"ר ואת שטחי הציבור והתשתיות הנדרשים.

הוועדה המקומית המליצה על אישורן של שתי תכניות נוספות 2242/מק/3 ו-1133 כשבאחת מהן נכללה תוספת יחידות ובשנייה שונה אופן חלוקת שטחי הבנייה המותרים בתכנית. תכניות אלה טרם אושרו בידי הוועדה המחוזית.

תכנית 1100: ב-22.11.09 הוגשה למחלקת התכנון בעירייה תכנית 1100⁵⁰ הכוללת על ידיה של כ-9.33 דונם במע"ר דרום, והיא מהווה שינוי לתכנית 25/113/03/3 (ראו לעיל). מדובר בהסבר לתכנית המצורפת להוראות התכנית שהוגשו למחלקת התכנון עולה כי מגישת התכנית מבקשת להמיר למגורים את 4,100 מ"ר של שטחי המסחר והמשרדים במגרש 20 על ידי ביטול מוחלט של שטחים עיקריים ושטחי שירות ליעדי מסחר ושירותים, באופן שייבנו 72 יחידות חדשות⁵¹, נוסף על 90 יחידות שאושרו בתכנית 25/113/03/3 ובכך יוגדל שטח הבינוי העיקרי מ-13,300 מ"ר ל-22,500 מ"ר. אם אכן תאושר תוספת זו, תגדל צפיפות המגורים ל-24 יחידות לדונם⁵². יודגש כי על פי תכנית הבינוי הרעיוני למע"ר דרום תב/1103 (ראו לעיל), הצפיפות הממוצעת במע"ר דרום היא 18 יחידות לדונם, ולפי החלטת מחלקת התכנון מ-20.4.09 אפשר להגדיל את מספר היחידות בשטח התכנית ב-30 יחידות לכל היותר כנגד המרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים, ומכאן שהתוספת המבוקשת חורגת ב-42 יחידות מהתוספת המרבית שקבעה מחלקת התכנון.

ב-18.3.10 דנה ועדת המשנה בתכנית 1100 והחליטה לשוב ולדון בה לאחר קבלת המלצות הוועדה שמונתה לבדיקת נושא הצפיפות במע"ר דרום (ראו לעיל).

בחשובתה מיולי 2011 מטרה עיריית אשדוד כי טרם הסתיימה בדיקתה של חברת ייעוץ א, משום שמהנדס העיר החליט להרחיב את בדיקת צפיפות הבנייה בכל העיר.

ב-4.1.11 שוב דנה ועדת המשנה בתכנית והחליטה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאי שיושלמו הערות הבדיקה ובתיאום עם מחלקת התכנון. הדיון בתכנית וההמלצה להפקידה

50 יוזמת התכנית היא חברה ח.

51 72 יחידות נוסף על מספר היחידות שאושרו עקרונית בתב/1103.

52 חושב על בסיס הנתונים האלה: 162 יחידות מבוקשות בשטח כולל של כ-6.72 דונם המיועדים למגורים במסגרת התכנית.

עיריית אשדוד

אינם עולים בקנה אחד עם החלטות קודמות של ועדת המשנה שבהן נקבע כלהלן: דיון גוסף בתכנית יחידים רק לאחר שיתקבלו המלצות כוללות וסופיות בדבר ציפוף הבינוי במע"ר; שיעור השטחים המיועדים לתעסוקה ולשירותים שיומרו למגורים יהיה 50% לכל היותר; אשדוד החלטתה של מחלקת התכנון מ-20.4.09 ולפיה יהיה אפשר להגדיל את מספר היחיד בשטח התכנית ב-30 יחיד לכל היותר כנגד המרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים (במקום ב-72 יחיד כמבוקש). כמו כן חוספה היחיד המבוקשת חורגת מזו שנקבעה בתכנית תב/1103 והיא צפויה להביא לידי צפיפות של 24 יחיד לדונם, הגבוהה מהצפיפות המוצעת בתב/1103 (18 יחיד לדונם) ומהצפיפות המרבית שנקבעה בהחלטת ועדת המשנה מ-21.3.07 בדבר המרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים (20 יחיד לדונם בבנייה של עד 30 קומות).

משרד מבקר המדינה העיר לועדה המקומית על שקידמה את תכנית שלא להיחלטותיה היא ובלא שנמצא נימוק מניח את הדעת לטעיה מההחלטות הקודמות ושלא לפי הנחיות הוועדה המחוזית שהוראת להעביר קידומת של תכנית כוללת למע"ר וזרם על פני תכנית נקודתיות. בתוך זמן קצר גדלו זכויות הבנייה בשטח התכנית מ-36 יחיד ל-90 יחיד, ואם תאושר התכנית החדשה היא תאפשר להקים 162 יחיד (גידול כולל של 126 יחיד ששיעורו 350%). גידול זה אינו נכלל בתכנית להגדלת מספר היחיד במע"ר דרום ולא נבחנה השפעתו על הצורך בהקצאת שטחים לשטחי ציבור, לסלילת דרכים ולהרחבת התשתיות.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא מקבלת את הגישה העקרונית הקובעת כי יש צורך בראייה כוללת לגבי הבנייה במע"ר דרום, וכי היא תפעל לקידום תכנית כוללת לרובע. עוד מסרה כי מטרת הוועדה המקומית היא לראות לרווחת התושבים, תוך כדי בחינה מתמדת של צרכי הבינוי בעיר.



תכנית מתאר נועדה להתוות קווים מנחים בדבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו, שימושי קרקע וקביעת הדרכים העיקריות שיוסללו בו למרות והאמור לעיל המליצה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד לאשר כנגד תכנית שהודגת האופן מהותי מהוראות תכנית המתאר התקפה על תיקונה. משרד מבקר המדינה הרגיש לפני הוועדה כי בבואה לקבל החלטות בדבר תכנית בנייה עליה לוודא כי אישור התכנית עולה בקנה אחד עם תכנית המתאר התקפה. אף אם תכנית המתאר ישנה, הדרך הראויה לאישור תכנית מפורטת היא בערכונה או בהכנתה של תכנית מתאר חדשה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהעירייה תפעל להכנה ולקידום של תכנית מתאר כוללת החלה על כל שטחי מע"ר דרום. נוכח העובדה כי מדובר באחת מעבודות הקרקע הפנויות היחידות שבתחומי העיר אשדוד, היה ראוי כי קודם להכנת התכנית ייבחנו הצרכים הנוכחיים והעתידיים של העיר ועל פיהם יתקבלו החלטות בדבר היקף הבנייה ותמהיל ייעודי הבנייה. כמו כן, ראוי כי בעת הכנת התכנית יינתן ביטוי להיקף התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור שיודרשו לנוכח תמהיל הבנייה וההיקף.

העברת זכויות בין חוף הים ומע"ר דרום

תכנית מק/58

תכנית מק/58 לעניין חילופי קרקעות בין חוף הים למע"ר דרום ומתן זכויות לבנייה במע"ר דרום נדונה לראשונה בישיבתה של "ועדת המשנה באמצעות" 2003. מטרת התכנית שהוצגה הייתה האמורה היא לפנות את חוף הים על פי מדיניות הוועדה המקומית, ולהגיע לידי הבנות בדבר מתן זכויות במע"ר דרום כפיצוי לשלש בעלות קרקע בחוף הים⁵³.

על פי התכנית המוצעת יפוצו בעלות הזכויות כלהלן: חברה ה, המחזיקה בחוף הים מגרש בשטח של כ-10.3 דונם, תקבל מגרש של 5 דונם במע"ר דרום וזכויות לבנייה של כ-100 יח"ד תמורת ויתור על זכויותיה בכ-5 דונם בחוף הים המאפשרות לה להקים מלון סוויטות (זכות המוקנית לה בהיתר בעלת הזכויות בקרקע על פי תכנית 74/101/02/3); חברה ד' תקבל אף היא מגרש של 5 דונם במע"ר דרום וזכויות לבנייה של כ-100 יח"ד תמורת ויתור על חלק משני מגרשים בחוף הים בשטח של כ-4.5 דונם כל אחד, כך שייותרו בידיה שני מגרשים בחוף הים בשטח של 2 דונם כל אחד; חברה ב, המחזיקה בחוף הים מגרש בשטח של כ-5.5 דונם, שהייתה באותה עת אחת מבעלי הזכויות במע"ר דרום, תקבל זכויות להקמתן של כ-160 יח"ד שיפוזרו במגרשים שבבעלות החברה במע"ר דרום המיועדים למגורים בתמורה לויתורה על הזכויות במגרש שבחוף הים.

עוד נאמר בתכנית המוצעת כי יבוצע שינוי בייעודו של השטח שתפנה חברה ה בחוף הים (שטח המיועד להקמת מלון סוויטות לפי התכנית המפורטת התקפה), באופן שישימש להקמת שצ"פ משולב עם שב"צ, על פי צורכי הציבור באזור וכנדרש בו. צעד זה נועד לאזן את גריעתם של כ-10 דונם המיועדים לשב"צ במע"ר דרום, שיחולקו לפי התכנית המוצעת לשני מגרשים של 5 דונם כל אחד שיועברו כפיצוי לחברה ה ולחברה ד כנגד ויתורן על זכויותיהן במגרשים בחוף הים. ועדת המשנה שדנה בתכנית החליטה להקים ועדה שתדון בהצעה ברוח המלצת מהנדס העיר לשעבר שתמך בגישה התכנונית שמציגה התכנית.

בינואר 2003, לפני שוועדה המשנה דנה בתכנית, כתב מנהל מחלקת ההשבחה דאז בעירייה (שהוא בעל הכשרה בשמאות מקרקעין) חוות דעת שמאית בנושא אומדן הפיצויים הראויים שיינתנו לחברה ה וחברה ד תמורת ויתורן על זכויותיהן במגרשים בחוף הים. בהוות הדעת נקבע כי שוויים של המגרשים האמורים הוא כ-2.5 מיליון דולר לכל מגרש, ומן הראוי שכל אחת מהחברות תקבל במע"ר דרום קרקע חלופית עם זכויות להקמת 100 יח"ד כפיצוי.

בריון שקיימה הוועדה המקומית ב-31.3.04 הציג יו"ר ועדת אד-הוק לתכנית מק/58 את ההצעה שגובשה בדיוני הוועדה בשיתוף בעלי הזכויות וברוח המלצת מהנדס העיר.

ההצעה שעלתה להצבעה ואושרה בידי הוועדה המקומית הייתה לתת לחברה ד ולחברה ה שטחים חלופיים של כ-5 דונם לכל אחת במע"ר דרום וזכויות לבנייה 100 יח"ד בשטחים אלה בתמורה להתחייבותן לפנות את מגרשיהן בחוף הים. נוסף על האמור לעיל הוחלט כי חברה ה תקבל עוד 20 יח"ד "צפות" כפיצוי על היטלי הפיתוח בהן תישא ו-30 יח"ד "צפות" משום שהמגרש שוויתרה עליו בחוף הים גדול בחצי דונם מהמגרש של חברה ד; חברה ד תקבל פיצוי נוסף של 50 יח"ד "צפות" בגין היטלי הפיתוח, בגין עיכובים שונים העלולים לחול ותמורת ויתור על כל טענותיה. הפיצוי שתקבל חברה זו בתמורה לויתורה על יתרת מגרשה בחוף הים יהיה מגרש של 5 דונם שיאחר מהנדס העיר, ובהקצאתו לחברה לא תהיה כל פגיעה בחושבי העיר, וזכויות לבנייה

53 חברה ב, חברה ד וחברה ה.

100 יח"ד באותו מגרש. כמו כן חקבל החברה זכויות לבניית 20 יח"ד "צפות" כפיצוי על עלויות פיתוח של המגרש וזכויות לבניית 30 יח"ד בגין עיכובים שונים העלולים לקרות ותמורת ויתור על כל טענותיה. אם לא תימצא קרקע חלופית בתוך שנתיים, תקבל החברה פיצוי על פי מפתח של קרקע וזכויות של 100 יח"ד כנגד 160 יח"ד "צפות"; חברה ב תפנה 5.5 דונם מחוץ הים ובתמורה תקבל זכויות לבניית 160 יח"ד שיתווספו לקרקעות החברה במע"ר דרום. מסיכום הנתונים עולה כי הוועדה הסכימה לפצות את הבעלים בזכויות לבניית 610 יח"ד (360 מהן במע"ר דרום) ולהעביר 5 דונם לחברה ה-10 דונם לחברה ד, בין היתר, על חשבון שטחי הציבור במע"ר דרום. עוד החליטה הוועדה כי השטחים שיפוננו בחוף הים ייועדו לש"פ או שב"צ.

בספטמבר 2004 התכנסה הוועדה המקומית והחליטה כי נוסף על הפיצוי שנקבע לחברה ב היא תקבל גם 50 יח"ד "צפות" פטורות מתשלום היטל השבחה שלא ניתנות למימוש במתחם מע"ר דרום או במרינה. הפיצוי ניתן לנוכח טענתה של החברה כי הזכויות לבניית 160 יח"ד ניתנו לה בעת שהובטח לשתי החברות האחרות רק 100 יח"ד במע"ר כל אחת. אולם לאחר מכן קיבלו שתי החברות פיצוי נוסף - זכויות לבניית עוד 50 יח"ד "צפות" - והיא קופתה ולא קיבלה זכויות דומות. כמו כן אישרה הוועדה לחברה ב פיצוי של 40 יח"ד "צפות" פטורות מתשלום היטל השבחה בגין הפגיעה בתכנית החוף הצפוני, שניתנות למימוש באזורים שחקבע העירונית.

כתשובתה מפרה חברה ב כי מטבע הדברים פעלה לכך שלא תופלה לרעה ביחס לזימים אחרים בכל הקשור לגובה הפיצוי. מאחר שלחברה ב היו קרקעות במע"ר דרום הייתה הצדקה ששמאי מטעם העירייה יקבע עבורה מפתח המרה שונה. עוד מסרה חברה ב כי לא זו בלבד שמעכה לא הוטב בעקבות יזמת העירייה אלא שהוא אף הורע.

לאחר 15.1.03, מועד מתן חוות הדעת השמאית בנושא הפיצוי המוצע לחברות גדל שווי הפיצוי שהוצע לחברות, ואף על פי כן לא הזמינה הוועדה המקומית חוות דעת שמאית חדשה בנושא.⁵⁴

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שאישרה מתן פיצוי מוגדל לחברות בלי שהוכנה חוות דעת שמאית עדכנית שתקבע את שווי הפיצוי הראוי שיקבלו החברות תמורת הויתור על זכויותיהן במגרשים שבחוף הים. עוד העיר כי בהיעדר חוות דעת שמאית חדשה אין כל ביסוס לטענה בדבר פגיעה בזכויותיהן של המחזיקות בקרקע.

ב-24.11.04 הובאו ההסכמים עם חברה ד וחברה ה לאישור מליאת הוועדה. הוועדה החליטה לאשרן לאחר שימולאו כמה תנאים, ובהם קבלת הסכמת יתר בעלי הקרקע (ממ"י וחברה ב) לתכנית. ב-1.12.04 אישרה מליאת הוועדה המקומית את ההסכם שנחתם עם חברה ב.

דוח מבקר המדינה משנת 2000 עסק, בין היתר, בנושא נידוד זכויות הבנייה בעיר. בדוח נכתב, בין היתר, כי "השיטה המתוארת [נידוד זכויות בנייה] נוגדת את עקרונות היסוד של תכנון ובנייה. בית-המשפט העליון קבע⁵⁵, כי 'אי-אפשר לו לאדם לסחור באחוזי בנייה במנותק מהמקרקעין שלהם הם מתייחסים, שהרי אחוזי בנייה אינם זכות במובן המוחשי של הדבר, אלא הגבלה שיוורת על

54 חוות דעת שמאית נוספת ניתנה רק ב-16.2.09, לבקשת מהנדסת העיר לשעבר. על פי חוות דעת זו שווי הכגושים של החברות בחוף הים וכן שווי הקרקעות והזכויות, לרבות זכויות "צפות", במע"ר ובתמורה לו, אילו הייתה מאשרת התכנית, היה יח"ד פי 2.54 עד 5.8 (עמ' לדצמבר 2009) ייחידות לפי המצב והתכנוני הקייב.

55 ע"א 151/87 ארצי חברה להשקעות בע"מ נ' רחמני, פ"ד מג (3), 489 (1989).

בעל המקרקעין מטעם הרשות. כן קבע בית המשפט העליון⁵⁶ כי בשל טיבן של זכויות הבנייה ובשל היחזק כרוכות בבעלות, אין הן יכולות לשמש נושא לבעלות בנפרד מהזכויות במקרקעין. גם פרופ' י' וייסמן מציין בסיפור⁵⁷, כי על-אף שניוד זכויות בנייה הוא אפשרי, הרי שלדעתו 'בין תיכנון השימוש במקרקעין על-ידי רשויות התיכנון, הנעשה על יסוד שיקולים המעוגנים בתנאים הסביבתיים המיוחדים של המקום שבו נמצאים המקרקעין, ובין ההיתר לנייד אחוזי בנייה על-ידי העתקתם ממקום למקום, יש סתירה כה ברורה עד כי אין צורך להשחית על כך דברים'... דברים אלה נכונים על אחת כמה וכמה בעת שהסחר בזכויות בנייה נעשה לא בין חלקות מקרקעין מוגדרות וידועות, אלא כשהזכויות צפות באוויר, משל היו זכויות הבנייה סחורה עוברת לסוחר. כמו כן נכתב בדוח, כי "על-פי מסמכי העירייה, המטרה המוצהרת של ניוד זכויות הבנייה הייתה לשמש כלי תכנוני לדילול רבעים צפופים בעיר, על-ידי שינוי ייעוד הבנייה - ממגורים לצורכי ציבור - כאשר חלק מהמיגרשים יועברו לבעלות העירייה, ובתמורה יינתנו זכויות בנייה נוספות במקום אחר... לפי הסברי העירייה נועדה שיטת ניוד זכויות הבנייה לאפשר לה להימנע מתביעות פיצויים מבעלי מיגרשים, בהם דוללו זכויות הבנייה".

עוד צוין בדוח כי "ההחלטה להעניק למחזיק זכויות בנייה 'צפות', אפילו תותנה בכך שהמחזיק ירכוש מיגרש, שומטת מידי הוועדה את מעמדה הסטוטורי בתיכנון העיר, שכן המחזיק הופשי, לפי ההסכם, למכור או להעביר זכויות אלה, לפי שיקול דעתו, למיגרשים אחרים בעיר [ההרגשה במקור]".

בעניין ניוד זכויות בנייה קבע בית המשפט העליון⁵⁸ כי "משחוק התכנון והבנייה אינו מטיל איסור על ניוד זכויות בנייה, אינני סבור כי יש להטיל איסור גורף כזה בדרך שיפוטית. אין אפוא לומר כי ניוד זכויות בנייה הינו פסול מעיקרא ובכל מצב. משמע כי תיתכנה נסיבות שבהן תהיה הרשות התכנונית רשאית להשתמש בניוד כשיטת פיצוי; והשאלה אם ניוד זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר, ראוי שהיתכן על-פי נסיבותיו של המקרה הנדון". עם זאת הוא קבע כי "השימוש בשיטת פיצוי זו [ניוד זכויות] עשוי לעורר בעיות שונות הנוגעות הן לפן התכנוני והן לפן הכלכלי שלה". ולפיכך, לנוכח הבעייתיות שבהעברת זכויות בנייה ללא מקרקעי יעד מסוימים הפנה בית המשפט את הגורמים שיידרשו לכך אל דוח מבקר המדינה משנת 2000. לגבי הפן הכלכלי של הסוגיה קבע בית המשפט העליון כי ניתן להסכים ש"ככלל, ראוי כי פיצוי עבור פגיעות תכנון ייעשה בתשלום ממון ולא בהקניית זכויות שוות-ערך".

בתשובתה מסרה עיריית אשדוד כי משנת 2005 היא לא נתנה ליוזמים זכויות בנייה "צפות" חדשות, וכי מאגר זכויות הבנייה ה"צפות" הולך ומצטמצם. עוד מסרה כי ראש העירייה הנחה את כלל הגורמים המקצועיים להימנע מיצירת זכויות בנייה "צפות" באופן שנוצרו בעבר.

בתשובתה מסרה חברה ב כי פעלה על פי הוראות הדין. בעמ"מ 3030/03, קבע בית המשפט העליון, כי אין איסור על ניוד זכויות בנייה, על אחת כמה וכמה במקרה הפרטי של החברה שהזכויות נודו למגרשים ידועים שהיו ברשותה במע"ר דרום. החברה הוסיפה כי בשנת 2005 היא מכרה את זכויותיה במקרקעין בחוף הים לפני שאושרו זכויות הבנייה הנוספות במע"ר דרום בגין תכנית חילוץ הזכויות וכלי שהתחייבה לרובש בהסכם המכר על אישור התכנית, והדגיש ש"היא

56 רע"א 2821/95 לוסטיג נ' מייזלס, פ"ד נ(1), עמ' 517 (1996).

57 פרופ' י' וייסמן, דיני קניין בעלות ושיתוף (התשנ"ו), עמ' 418.

58 ע"מ 3030/03, לב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה באר שבע, פ"ד נט(1), 851 (2004).

אינה משתתפת בהליכי התכנון של תכניות מק/58 ו-116/101/02/3⁵⁹ (ראו להלן) ושהיא אינה היוזמת או המגישה של התכניות.

בחשבתם מסרו ראש העירייה לשעבר ומהגרס העיר לשעבר כי בעמ"מ 3030/03 נקבע כי נזיד זכויות בנייה אינו פסול בהיתן הנסיבות של המקרה הנתון, ולדעתם העתקת זכויות מחוף הים למע"ר דרום היא נכונה ומוצדקת. עוד מסרו בחשבתם כי מעולם לא השתמשו בנייד זכויות מחוף כוונה להיטיב עם יזמים, וכי ההיבט התכנוני לכדו הנחה את ההליכים ואת ההחלטות של הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה הדגיש כי אמנם גם בפסק הדין שהסתמכו עליו ראש העירייה לשעבר ומהגרס העיר לשעבר צוין כי נזיד זכויות בנייה אינו פסול מעיקרו, אבל נזיד זכויות בנייה שאינן מחוברות לקרקע, כדוגמת נזיד הזכויות שעמד עליו משרד מבקר המדינה ברוח מבקר המדינה משנת 2000, הוא פסול. משרד מבקר המדינה שב והדגיש כי מתן זכויות בנייה "צפות" קרי זכויות בנייה הניתנות ללא קשר למקרקעין מסוימים, כפי שהוצע בתכנית להעברת זכויות מחוף הים למע"ר דרום, מוגש כנ"ל תכנית תכנונית משום שאין לדעת בעת מתן הזכויות היכן הן ימומשו. לנוכח האמור מהגרס משרד מבקר המדינה, כי מתן זכויות בנייה "צפות" מעורר חשש לקבלת החלטות לא ענייניות של העדפת יזמים מסוימים חוץ פגיעה באינטרס הציבורי.

תכנית 116/101/02/3

בד בבד עם הטיפול בתכנית מק/58 קידמה העירייה את תכנית 116/101/02/3. על פי התקנון שצורף לתכנית מטרותיה הן: צמצום זכויות בנייה במגרשים בחוף הים על ידי איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים וקביעת זכויות בנייה; שינויים בייעודי קרקע, בזכויות, בהנחיות ובמגבלות בנייה; קביעת מספר היחיד במגרשים במע"ר דרום הנכללים בתכנית ל-360. במאי 2005 העבירה הוועדה את התכנית ללשכת התכנון המחוזית עם המלצה להפקידה.

התנגדות ממ"י לקידום התכנית

ממ"י התנגד לאישורן של תכניות מק/58 ו-116/101/02/3 התנגדותו התבססה על כך כי על פי התכנית יינתנו לבעלי המגרשים בחוף הים זכויות בנייה נוספות באופן שיפגע בזכויות הבנייה בקרקעות בהן הוא מחזיק במע"ר דרום. התנגדותו אלו של ממ"י קיבלו ביטוי בסדרת פניות שעשה לעירייה ולוועדה המחוזית ובפגישות שקיימה איתן. טענות נוספות של ממ"י נגעו לעניינים אחרים, כן למשל, במכתבה של מתכנת מהדו ירושלים בממ"י ליועצת המשפטים ולמתכנת המחוז בלשכת התכנון המחוזית מ-27.12.07, בעקבות הדיון בתכנית 116/101/02/3 שקיימה הוועדה המחוזית ב-10.12.07, עולה כי היו לה טענות קשות על אופן הפקודה של הוועדה המקומית. מתכנת המחוז ציינה, בין היתר, כי "בניגוד לרושם המחקבל מאופן הצגת התכנית על ידי הרשות המקומית הרי שלטענתנו אין המדובר בפניו חוף הים אלא מטרת התכנית להיטיב עם בעלי קרקע פרטיים... כאשר לטענתנו הדרך החוקית לטיפול במצב זה הינה באמצעות הפקעה

59 מטרותיה העיקריות של התכנית: העברת זכויות ממגרשים בחוף הים למע"ר דרום והגדלת מספר היחיד במע"ר דרום.

ותשלום פיצויי הפקעה". עוד ציינה כי אם חפצה העירייה לשדרג את מע"ר דרום, עליה להגיש תכנית נפרדת לרובע זה, על פי מדיניות כוללת ובחינה כוללת של כל שטחי מע"ר דרום.

התנגדות הוועדה המחוזית לקידום התכנית

בפברואר 2008 התקיימה פגישה בין נציגי ממ"י, העירייה ונציגי לשכת התכנון המחוזית. נציגי לשכת התכנון המחוזית העירו לנציגי העירייה והוועדה המקומית כי התכנית שהוצגה לוועדה המחוזית אינה מקדמת את המטרה שהציגו נציגי העירייה ולפיה רצועת החוף תוסב לשצ"פ, משום שהתכנית "מחליפה שימושים/יעודים ייעוציים פיתוח שפת הים בשימושים/יעודים ציבוריים אחרים". על כן הבהירו נציגי לשכת התכנון המחוזית כי לא הייתה כל הצדקה מבחינה תכנונית לתכנית שהוגשה, על אחת כמה וכמה לנוכח העובדה שכחצי שנה לפני כן אושרה תכנית הגוגעת לחוף המיועד לפינוי.

בדיון שקיימה הוועדה המחוזית ב-3.3.08 הוחלט כי התכנית תופקד, בין היתר, אם ייעודה של הקרקע במגרשים הנמצאים בחוף ישונה לשצ"פ והוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הוולחר"ף) תתבקש לאשר את שינוי הייעוד האמור.

נמצא כי אחרי 3.3.08, המועד שבו החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית, הובא לידיעתה כי הוועדה המקומית מקדמת בד בבד עם תכנית זו את תכנית 2179/מק/3 החלה על כמה מהמגרשים הנכללים בתכנית 116/101/02/3. לפיכך, ב-21.8.08 העירה לשכת התכנון המחוזית לוועדה המקומית כי "הגשת שתי תכניות במקביל בשני מסלולים שונים - סמכות מקומית [2179/מק/3] וסמכות מחוזית [116/101/02/3], על אותו התחום, אינה תקינה [ההדגשה במקור] ואינה משקפת בפני מוסדות התכנון את המצב התכנוני במלואו, וכבר הערנו בעבר, יותר מפעם אחת, את תשומת לב הוועדה המקומית אשרוד לעניין זה. אנו סבורים כי אין מקום לקדם, באותו מתחם, תכנית בסמכות מקומית במקביל לתכנית בסמכות מחוזית, אשר כבר עשתה כברת דרך בוועדה המחוזית". עוד העירה לשכת התכנון המחוזית כי אם הוועדה המקומית מעוניינת בקידום שינוי תכנוני בשטח כלשהו, עליה לעשות זאת במסגרת כוללת ולהביא את מלוא השינויים והמידע התכנוניים הדרושים לידיעת מוסד התכנון המוסמך במסגרת תכנית אחת.

לדעו משרד מבקר המדינה האוני היה שנוי ועדה המקומית הכין תכנית אחת שתכלול את כלל השינויים שברצונה לבצע ולא תקדם בעת ובעונה אחת שתי תכניות שונות שיש חפיפה, ולו חלקית, בשטחים שהן חלות עליהם. הרי כל אחת מהתכניות כשלעצמה אינה משקפת את המצב התכנוני הסופי המבוקש, והדבר עלול להביא להקבלת החלטות נקודתיות שאינן עולות בקנה אחד עם המצב התכנוני הסופי המבוקש.

בספטמבר 2009 הגישה חברה ה לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית גרסה חדשה של תכנית 116/101/02/3. מטרת התכנית היא צמצום זכויות הבנייה במגרשים שבחוף הים ברובע יא באשרוד באמצעות איחוד וחלוקה מחדש ללא הסכמת בעלים ושינוי ייעודי קרקע וקביעת זכויות בנייה במגרשים בחוף ובמע"ר דרום. גרסה זו של התכנית שונה מהגרסה הקודמת בעיקר משום שהיא כוללת שינוי רק בייעודם של שני מגרשים ברצועת החוף (של חברה ד ושל חברה ה).

ב-23.2.10 דנה ועדת המשנה של הוועדה המקומית בתכנית והחליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית להפקידה בכמה תנאים. בדיון שהתקיים בוועדה ציינה מהנדסת העיר לשעבר כי לדעתה שרדי הפיצוי שניתן לחברות גבוה באופן משמעותי מהזכויות בחוף הים וכי לא מצאה שום מסמך

עיריית אשדוד

"עם מספרים" המצדיק את ההסכם. אולם כאמור על אף דבריה אלו (והתנגדות ממ"י כאמור) החליטה הוועדה להמליץ על הפקדת התכנית.

ב-14.7.10 פנתה הממונה על ראש צוות אזורי בלשכת התכנון המחוזית ליו"ר הוועדה המקומית וציינה כי תכנית 2242/מק/3 (בסמכות ועדה מקומית) כוללת חלק מתכנית 116/101/02/3 הנמצאת בטיפול של הוועדה המחוזית, וכי הוועדה המחוזית החליטה להפקידה בתנאים ב-3.3.08. אי-לכך ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית, אין הוועדה המחוזית רואה לנכון לקדם את תכנית 116/101/02/3 הנמצאת בשלב מילוי התנאים להפקדתה. לנוכח האמור לעיל ביקשה כי השינויים המוצעים בתכנית 116/101/02/3 ייכללו במסגרת תכנית 2242/מק/3.

ב-13.9.10 העבירה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית גרסה עדכנית של התכנית. לתכנית צורפה הודעה ולפיה תכנית המוגשת לא יושמו הערוחיהן של מחלקת התכנון והוועדה המקומית. ב-16.9.10 הודיעה לשכת התכנון המחוזית לחברה ה כי לנוכח הסיכומים עם נציגי העירייה מ-15.8.10 תובא סוגיית ביטולה של התכנית לדיון לפני ועדת המשנה הנפתית שליוו הוועדה המחוזית. ב-8.11.10 החליטה ועדת המשנה הנפתית לדחות את התכנית ולסגור את התיק, בהמלצתה של עיריית אשדוד.

ב-9.11.10 פנה עורך התכנית מטעם חברה ה ללשכת התכנון המחוזית ולמהנדס העיר וצירף לפנייתו סט תכניות מעודכנות שתוקנו בהן הערות לשכת התכנון המחוזית. עורך התכנית ציין במכתבו כי אין חפיפה בין התכנית שהגיש ובין תכנית 2242/מק/3, ועל כן יכולה הוועדה המחוזית לדרוש בתכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם לתפיסתה של העירייה שינוי ייעודן של כמה מהקרקעות בחוף הים ממלגאות ונופש לשע"פים היא מטרה ראויה, הרי שהדרך להשגת מטרה זו אינה יכולה להתבסס על מתן זכויות בנייה "צפות", שכן מתן זכויות בנייה "צפות" עשוי למנוע מהוועדה המקומית מלממש את מדיניותה התכנונית. מן הראוי שהעירייה לא תשתמש בהן כהחלית לפיצוי כספי. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, אם הוועדה המקומית מעוניינת לקדם את התכנית לשינוי ייעוד הקרקעות בחוף הים בתמורה למתן זכויות למע"ר דרום ראוי שהדבר ייעשה במסגרת תכנית כוללת למע"ר דרום.

סיכום

לתכניות הכנייה השונות ברשות המקומית נודעת השפעה רבה על הצלחתה, פיתוחה ושגשוגה של רשות מקומית בהווה ובעתיד. ומכאן שיש להקפיד כי הן יתבססו על מדיניות כוללת ומביאה בחשבון את צרכיה העתידיים של הרשות כדי להבטוח כי יושגו מטרות התכנון.

תפקודן של עיריית אשדוד והוועדה המקומית לתכנון ובניה בכל הנוגע להכנת פרויקטות למסחר, להעסקה ולמגורים ולהכנת תכנית מתאר מקומית למע"ר דרום מלמד על היעדר הבנה לטווח רחוק של העירייה והוועדה בכל הנוגע למרחב התכנון המקומי. דבר זה אינו יוצר ביטחון בגישתן של העירייה והוועדה שלא פעלו להכנתה של תכנית מתאר חדשה על אף העדות משרד מבקר המדינה מדות 2000, ובאופן תפקודן בכל הקשור לקידום תכנית כוללת למע"ר דרום.

הוועדה המקומית המליצה על אישור תכנית מפורטת שהכינו יומים פרטיים ואשר לא תאמו לתכנית המתאר התקפה ולתכנית האב המנחה, בעוד הדרך הנאותה לאישור תכנית מפורטת היא על סמך תכנית מתאר שיש לה תוקף מחייב על העירייה והוועדה המקומית לפעול בהקדם להכנת תכנית מתאר בעלת תוקף סטטוטורי.

מן הראוי שהוועדה המקומית תקדם בהקדם תכנית כוללת לשטחי המערך ותחליט על תמהיל השימושים בקרקע ועל מספר יחידות הדירה המקסימלי שניתן להקים במערך דרום תוך כדי התאמת שטחי הציבור והתשתיות להיקף הבינוי המתוכנן.



משרד החינוך - מנהל מחוז דרום
לשכת הממונה על המחוז

עיריית אשדוד
לשכת מ"ק ראש העיר
עו"ד גבי כנפו

21-08-2014

נתקבל

מ"ד באב הונסע"ד
10 באוגוסט 2014
דט 2014-4329

כ"ה -
א"י -
א"ה -
א"ו

עיריית אשדוד לשכת ראש העיר
להעביר לטיפול ל:
להעביר לידיעה ל:
נתקבל 17-08-2014
לתיק:

לכבוד
אינג' צבי צילק
חבר המועצה והממונה על התכנון
עיריית אשדוד

א.נ.

הנדון: תכנית מע"ר דרום

בדיקה תכנונית למע"ר דרום הועברה לידיעתנו, אך טרם הובאה לדיון בועדה המחוזית. הדיון בועדה המחוזית יהיה לאחר השלמת ההליך בועדה המקומית, כלומר דיון במליאת הועדה. לגופם של הדברים, הבחינה הכוללת לרובע צריכה לאזן בין תוספת יחידות דיור המוצעות לרובע, שטחי הציבור הנדרשים והתשתיות (לרבות מערכת הדרכים). הבסיס לאפשרות קידום התכנית לתוספת ניקרת של יחידות דיור ברובע הינה ההוכחה כי ניתן לספק את צרכי הציבור הנדרשים, כמו גם התאמת התשתיות לתוספת המוצעת. יחד עם זאת, חשוב לציין כי מקודמת במינהל התכנון תפיסה חדשה לנושא הקצאות קרקע אשר לוקחת בחשבון ציפוף, ערוב שימושים וצמצום שטחי הציבור. בחינה זו נעשית היום ע"י צוות מומחים. לפיכך, טענתך כי תנאי לאישור תוספת יחידות דיור לרובע הינה התאמה למכסות קרקע לצרכי ציבור מ-2005 (לפני 12 שנה) הינה שגויה. לסיכום, אנו נבדוק את הבחינה הכוללת לרובע לאחר שזו תידון בועדה המקומית כאמור, ונביאה לדיון בועדה המחוזית.

בכבוד רב,

אבי הלך
הממונה על מחוז הדרום

העתק:
ד"ר יחיאל לסרי - ראש העיר אשדוד
אדרי אליסיה סיבר - מתכנתת המחוז
ד"ר רחל קטישכסקי - מנהלת תחום תשתיות

תוכנית מתאר מקומית: 3/124/03/3

סעיף: 2

פרוטוקול מליאת הועדה ישיבה מספר: 201405 בתאריך: 05/10/2014

שם:

רובע מיוחד, תכנון מחדש

נושא: העברת התכנית להמשך הליכי האישור בוע. המחוזית.

רשות: אשדוד

שטח התוכנית: 770,199.000 מ"ר

יחס	לתכנית
שינוי	101/02/3
כפיפות	105/101/02/3
שינוי	108/101/02/3
שינוי	2/124/03/3
שינוי	23/101/02/3
כפיפות	62/101/02/3
כפיפות	78/101/02/3
כפיפות	85/101/02/3
כפיפות	96/101/02/3
כפיפות	98/101/02/3
שינוי	תמא/22

בעלי עניין:

* מגיש התוכנית: עיריית אשדוד

* עורך התוכנית: אדר' פינצי רוח

* בעלים: מדינת ישראל

* רשות הפיתוח

אזור/רובע

אשדוד אשדוד הרובע המיוחד

גושים/ חלקות לתכנית:**חלקות בשלמותן:**

גוש: 2013 חלקות 28-32

חלקי חלקות:

גוש: 181 ח"ח 1, 7-16, 18-38

גוש: 181 ח"ח 47-58 ,

גוש: 2013 ח"ח 23-27, 3-4

גוש: 2022 ח"ח 4

גוש: 2023 ח"ח 30, 4

מטרת הדין

דין נוסף בתכנית עפ"י מכתבו של המתכנן מיום 2.6.11

מטרות התכנית:

תכנון מחדש של הרובע המיוחד, קביעת יעודי הקרקע, זכויות בניה והנחיות בינוי ופיתוח שטח.

עיקרי הוראות התכנית:

עיקרי הוראות התכנית

א. איחוד וחלוקה מחדש שלא בהסכמת הבעלים בחלק מתחום התכנית בהתאם לחוק התכנון והבניה.

ב. קביעת הוראות בניה לכל יעוד ויעוד, עקרונות בינוי ותנאים למתן היתרי בניה.

- ג. תכנון שטחים ציבוריים פתוחים ומגרשים לבנייני ציבור.
- ד. תכנון מערכת הדרכים בהתאמה למערכת הדרכים המאושרות באיזור.
- ה. קביעת הוראות לפיתוח נופי בהתייחס לערכי הנושע באיזור ולדינא הגדולה.
- ו. קביעת הוראות לשמירה על איכות הסביבה, קביעת הוראות למניעת מפגעים סביבתיים וקביעת הנחיות בנושא הניקוז כתכנית משמרת נגר.

הערות בדיקה טכניות

הערות טכניות: יש לתקן תקנון ותשריט עפ"י הערות מ- 07/01/10 כולל התאמת שטחי מגרשים בכל המסמכים. יש להשלים את כל הנספחי תב"ע.

הערות בדיקה תכנונית:

בהמשך להחלטה קודמת מ- 19/01/2010 ובהמשך לישיבות עבודה עם גורמי התכנון בלשכת התכנון המחוזית הוגשה תכנית מתוקנת שהינה כוללת שינויים לעומת גרסה שנדונה עפ"י הפירוט שלהלן:

1. שינוי מיקום השטח לאוניברסיטה ללא שינוי בשטחו.
2. שינוי צורת המתחם המיועד למסחר ותעסוק, ללא שינוי בשטחו ובזכויותיו.
3. שינוי במערך התנועה, יש לתאם ולאשר נספח וזנועה במח' תשתיות.
4. הגדלת שטחי מסחר בתחום התכנית מ- 13790 מ"ר ל- 21800 מ"ר במגרשים משולבים של מסחר ומגורים ומסחר ונח' דלק.
5. הגדלת יחידות מעונות סטודנטים בתחום התכנית מ- 740 ל- 1500 יח' במגרשים משולבים המיועדים למסחר ומעונות ולמסחר ותעסוקה.
6. הגדלת מס' יח"ד בתחום התכנית מ- 57 יח"ד ובניה צמודי קרקע ו- 1405 בבנייה רוויה ל- 1196 בבניה רוויה ו- 566 בבניה משולבת עם מסחר (ללא בניית צמודי קרקע כלל). סה"כ מתוכננות ברובע 1762 יח"ד לעומת 1462 בדיון קודם.
- כמו כן תכנית מציעה אופציה לתוספת 20% נוספים מסה"כ יחידות הדיור המתוכננות ללא צורך בהליך הקלה במגורים ד' 20% מ- 1196 יח"ד – 239 יח"ד נוספות – סה"כ 1435 יח"ד ביעוד מגורים ד' וסה"כ בתכנית 2001 יח"ד.
7. הגדלת שטחים המיועדים לבניית מבני ציבור לצרכי הרובע (ללא שטחי אוניברסיטה ובית חולים) מ- כ- 46 ד' ל- 53.5 ד'.
8. לאור השינויים במס' יחידות דיור יש להכין מוגרמה לצרכי ציבור לצורך בדיקת שטחי הקרקע למוסדות ציבור המתוכננות ברובע האם הינם מספיקים לכמות הדיירות המתוכננות.
9. בהתאם להחלטת הועדה מ- 19/01/2010 והשינויים המפורטים לעיל יש לעדכן ע"י שמאי מקרקעי טבלאות האיזון שהינם מהווים תנאי להפקדת התכנית.

7. בהמשך להחלטות הנובעות ממדיניות פורום 15 הערים העצמאיות וחזון ראש העיר יש להכניס בסעיף 6 בתקנון סעיף של הנחיות לבניה ירוקה כמפורט:

"בכל בקשה להיתר בניה, יוצגו מפרטים בנושאים סביבתיים ובניה ירוקה בהתאם לת"י 5281 התקף, "בניינים שהשפעתם על הסביבה פחותה", ברמה של "בניין ירוק" (שלא תפחת מ-55 נקודות). תנאי לאישור בקשה להיתר בניה, הוא הטמעת מפרטים מחייבים לנושאי איכות הסביבה ובניה ירוקה ואישורם ע"י מהנדס העיר או מי מטעמו, בהתאם לת"י 5281 התקף, "בניינים שהשפעתם על הסביבה פחותה", ברמה של "בניין ירוק" שלא תפחת מ- 55 נקודות. תנאי לקבלת טופס 4 הוא ביצוע המפרטים בפועל".

בהמשך לסיכום בישיבה במחוז התקבלו הנחיות ממשרד להגנת הסביבה ונמצא בשלבי הכנה מסמך סביבתי נופי.

להלן הערות למסמכי התכנית:

כללי:

1. בעלי עניין בקרקע – יש לפרט את כולם: אבו יחיאל, אחים ישראל, מדינת ישראל, עיריית אשדוד.

הערות לתשריט:

1. יש לבטל שצ"פ בתוך דרך בין מגרשים משולבים. יש להשאיר מגרשים 201 ו- 202 בלבד כשצ"פים.
2. במגרשים משולבים 602,603 ו- 604 יש לבטל שבילים ולקבוע זיקת מעבר במקום. כמו כן שינוי זה מתאים לבינוי במגרשים האלו.
3. במגרש 701 יש לסדר קו בנין מזרחי בהתאמה עם גבול המגרש.
4. לא ניתן לתת קו 0 במגרשים הפונים לכבישים ראשיים (הכוונה למגרש 501 ו- 502. במגרש 801 ניתן לתת קו 0 לגגון תח' דלק בלבד.
- יש להגן את זה בבינוי ובתקנון.
5. בנספח הסדרת שטח יש לאחד מבנינים י, יא, יב וחלק ששייך למגורים במתחם ט למתחם אחד. יש להכניס מגרש 1000 למתחם יג.
6. יש להכניס הנחיות של בנייה ירוקה בהוראות התכנית עפ"י ההנחיות של "פורום ה- 15".

הערות נוספות יועברו במידת הצורך לאחר הדיון בוועדה.

בהמשך להחלטה קודמת מ- 27/04/2011 ובחשך לבקשת המתכנן לקיים דיון חוזר מכתבו מיום 2/6/11 מצ"ב , להלן רשימת המטרות שנדרש בהם דיון מחדש:

1. מס' היח"ד יועלה ב- 20% גם באזור מגוריו ומסחר ויהיה לפיכך 2114 יח"ד (1762 יח"ד סה"כ בפרויקט x 20%).
2. שטח עיקרי ממוצע ל- 1762 הדירות בגרסה האחרונה יוקטן מ- 150 מ"ר ל- 140 מ"ר.
3. שטח עיקרי ממוצע ליח"ד הנוספות יהיה 80 מ"ר.
4. הבנינים יוגבהו עפ"י עקרונות הבינוי בתכנית האחרונה.
5. שטחי השב"צ יותאמו להגדלה.

בהמשך לבקשת בעלי הקרקע ובכפוף לסיכומים של ועדת היגוי מ- 26/12/12 יש צורך בהחלטת הועדה המקומית ל- 2 נושאים הקשורים לתכנון במגורים:

1. קביעת הגדרת השימושים המותרים ומגורים מיוחד. עפ"י החלטת הועדה מ- 22/06/11 הוחלט ששימוש יהיו למעונות סטודנטים בלבד, ובכפוף להחלטה הנ"ל נוסף סעיף של תכליות במסמכי התכנית בנוסח הבא: "מעונות סטודנטים"
- תותר הקמתן של יחידות קטנות להשכרה.
- גודל כל יחידה לא יעלה על 50 מ"ר שטח עיקרי ותכלול 2 ח'.
- היחידות תשמשנה לסטודנטים בלבד.
- הבעלים יחוייב בהעסקת חברת ניהול ואחזקה.
- לא תותר מכירתן של היחידות והן תנוהלנה באמצעות חברת ניהול, על ידי הבעלים של המגרש.
- כל שימוש אחר מהווה סטיה ניכרת הורשת שינוי תב"ע.

בעלים מבקשים לשנות לנוסח הבא:

"מגורים מיוחד להשכרה (מעונות סטודנטים ואוכלוסיה מיוחדת)"

1. תותר הקמתן של דירות מגורים קטנות להשכרה.
- גודל דירה לא יעלה על 50 מ"ר שטח עיקרי.
- הדירות תשמשנה למגורים לסטודנטים ולאוכלוסיות מיוחדות אחרות לפי המדרג הבא:

1. סטודנטים.
2. סגל רפואי.
3. סגל אקדמאי במוסדות להשכלה גבוהה.
4. זוגות צעירים.
5. עדיפות ראשונה תהא להשכרה לסטודנטים ורק לאחר מכן לאוכלוסיות הבאות לפי סדר יורד וזאת בהנחה שאין ביקוש באוכלוסיה המועדפת במדרג.
6. לא תותר מכירתן של הדירות והן תנוהלנה באמצעות חברת ניהול, על ידי הבעלים של המגרש.

2. נושא של חניות עוקבות. התכנית מקבילה מס' חניות עוקבות ל- 10%.

הבעלים מבקשים לא להגביל מס' חניות עוקבות ולהסתפק בהנחיה שכל חניות עוקבות יהיו שייכות לאותה הדירה. הצורך נובע מהעובדה ששטחי מגרשים למגורים צומצמו עקב דחיקת רצועת החיץ צפונה .

רקע לדיון בתכנית במליאת הועדה

אוקטובר 2011 – התכנית הוגשה לוועדה מחוזית.

דצמבר 2012 – הוגש מסמך סביבתי שקבע בין היתר את מגבלות הבניה מתחום הדיונה.

מרץ 2013 – נציגי לשכת התכנון המחוזית ונציגי הארגונים הירוקים הביעו הסתייגויות רבות לתכנית, והממונה על המחוז בקש מכלל הגורמים לפעול בשיתוף פעולה לתיקון התכנית.

מאי-יוני 2013 – בוצעה עבודה משותפת של נציגי לשכת התכנון המקומית, לשכת התכנון המחוזית והגופים הירוקים לגיבוש הסכמות בנוגע לפתוח המתחם וגיבוש חלופות תכנון.

ספטמבר-אוקטובר 2013 – לשכת התכנון המחוזית העבירה התייחסות חיובית להסכמות וכן הנחיות תכנוניות לחלופות.

על סמך הערות לשכת התכנון המחוזית, גיבשה העירייה עקרונות חדשים לתכנית תוך התייחסות למגמות התכנון במרחב הסובב, ולהיבטי תנועה וצורכי ציבור, וחידשה את עבודת צוות התכנון.

ינואר 2014 – התקיימה בלשכת התכנון ישיבת צוות ההיגוי בהשתתפות מתכננת המחוז וצוות לשכת התכנון המחוזית, מהנדס העיר גורמי התכנון בעיריית אשדוד נציגי הארגונים הירוקים, וצוות מתכנני התכנית והוצגו עיקרי התכנון.

נציגי לשכת התכנון ומתכננת המחוז ברכו את כל השותפים לעשייה על העבודה המקצועית והתוצר האיכותי, וסוכם כי יש לגבש את מסמכי התכנית בהתאם לעקרונות שהוצגו ולהגישם לוועדה המקומית וללשכת התכנון.

יוני 2014 – מסמכי התכנית הועברו והתקבלו בלשכת התכנון המחוזית והינם בשלב של בדיקה.

במקביל מובאת התכנית לדיון במליאת הועדה המקומית לאור השינויים המהותיים שחלו בתכנית במהלך קידומה, ועפ"י הנחיית לשכת התכנון המחוזית.

עקרונות התכנית.

- יצירת רובע מעורב שימושים המתייחס למתוכנן סביב לו - מצפון - הכניסה הראשית לעיר ממחלף עד הלום, שד' מנחם בגין, ומתחם בית החולים בבנייה, ממזרח - מתחמי התעסוקה ותחנת הרכבת, מדרום - פארק חולות אשדוד והדיונה הגדולה, וממזרח - שכונות המגורים.
- שמירה על שטחי המגרשים המיועדים לבית החולים, והאוניברסיטה לפי תכניות תקפות, ואף הגדלת השטח המיועד למוסדות להשכלה גבוהה ל - 150 דונם.
- בחלק המזרחי והדרומי של הרובע - שימור שדרת השקמים ועצים בוגרים, רציפות השטחים הערכיים מבחינה נופית ואקולוגית ושמירה על קו מגבלות הבניה על פי המסמך הסביבתי.

מיקום בנייני הציבור כך שיהוו חץ בין המגורים המתוכננים לדיונה ודירוג גובה המבנים כך שהוא הולך ויורד כלפי הדיונה.

4. 2106 יח"ד בשני מתחמי מגורים .
כ-90 דונם מגרשים לבנייני ציבור לרבות בית ספר על יסודי וכ-238 דונם שצ"פ ושטחים פתוחים בהתאם לפרוגרמה לצורכי ציבור.
שימושים מסחריים משולבים כחזיון מסחרית בבנייני המגורים לאורך הרחוב המרכזי ברובע ושד' מנחם בגין.
150 דונם לאוניברסיטה ומוסדות להשכלה גבוהה.
900 יח' מעונות סטודנטים מחצית בשטחי האוניברסיטה ומחצית בשטחים פרטיים.
תחנת דלק.
שמירה על שטחים המיועדים בתכנית תקפות להרחבת בית החולים מדרום.

החלטת הועדה :
התכנית לא נדונה.



אדר' שלמה נער
מהנדס הועדה

עו"ד גבריאל כנפו
יו"ר הועדה

