

פרק שני

נושאים ממוקדים

עיריית אשדוד

הליכי תכנון מרכז עירוני ראשי דרום

תקציר

תחום שיפוטה 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 וכו... 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 - מע"ר. לפיתוח מרכזי עסקים, כדוגמת 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 תושביה².

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 מתוך אנציקלופדיה אביב חדש, האנציקלופדיה הישראלית לנוער (2004) כרך 11, עמ' 181-182.
2 מתוך מחקרו של פרופ' ערן רוזין בנושא "פרבור 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 בסוף חודש מאי 2007, אוקטובר 2007, עמ' 7.
3 במשך השנים מכרה הקבוצה כמה מגרשים במועדים שונים לצדדים שלישיים, בין היתר, לחברות ב ו-1, באופן שהחזקותיה 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 נתבסס 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 ואזרחי 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 להניח ממהות התקנון 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 אזרחי מסחרי עירוני ראשי" שאינו כולל שטחים המיועדים למגורים.

כבר בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2000, אשר עסק בפעולותיה ובחשבונותיה 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 חניה ומרכזים מסחריים.

6 יוזמת התכנית היא חברה ב.

7 בעניין סיווג תכנית על פי אופייה ומהותה ראו בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז 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 הרויזיה לתכנית המתאר (אשדוד) - ספטמבר 1996' עומדת בעינה ותמשיך לשמש כתכנית המנחה את התכנון המקומי בעיר אשדוד. תכנית שתבקש לחרוג מתכנית הרויזיה תובא בפני מנהל מינהל התכנון תחילה ובפני הולנת"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 הרויזיה. יתרה מכך, התכניות שאושרו לאחר קביעת מינהל התכנון ממאי 2006 אושרו מבלי שהוגשו לאישור מנהל מינהל התכנון ובלי שנבחן אם יש צורך להגישן לאישור הוולנת"ע, על אף שחרגו מתכנית הרויזיה.

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 להכין 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 בתכניות 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 תכנית שבאה לבדוק היתכנות לבנייה באופן עקרוני והיא איננה מפורטת.
12 תכנית כוללת ומקיפה המבוססת על סקר ייעודים ושימושים בקרקע ועל סקר בנושא צורכי 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 התקפה (תכנית ד/313) על תיקוניה ואף 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 התירה 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 פינויו "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 במנותק ממקרקעין 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 שלתכניות אלה נודעת 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 ושבנו להתנגד לתכנית.



מבוא

תחום שיפוטה 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). העיר נחלקת ל-17 רובעי מגורים, רובע הקריה (הנקרא גם רובע הסיטי), שני רבעים מיוחדים ושלושה אזורי תעשייה. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2009, באוקטובר 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 תכנון מקומי הכולל את תחום שיפוטה של רשות מקומית אחת בלבד מועצת הרשות המקומית משמשת כוועדה המקומית לתכנון ולבניה. כקבוע בחוק הקימה הוועדה המקומית לתכנון 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 ובו... מרכזי בדור ותרבות, משרדי ממשלה, משרדים של חברות פרטיות, בנקים וכדומה. המושג מע"ר חדש למדי, כי הוא צמח בעקבות גדולן המהיר של הערים המודרניות... בעת החדשה... גדלו הערים במהירות, והגדולות שבהן נהפכו לכרכים^[18]... ולכרכי-על^[19]... בערים אלה חלה הפרדה בין הפעילויות השונות הנעשות בהן. למשל, בתי-החרשת רכזו ברבעים מיוחדים... בחלקים אחרים של העיר קמו שכונות מגורים חדשות, שמלבד בנייני דירות ובתים 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 הברור, רכזו באזור מיחד, הלוא הוא מרכז העסקים הראשי²⁰.

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 ולעסקים²¹.

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 בתכניות 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 תושביה²².

מספטמבר 2010 עד ינואר 2011 ביק 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 העיקרים 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 ביתרת הזכויות כ-70%²³. במועד סיום הביקורת עדיין לא החלה הבנייה במע"ר דרום.

תכנית מתאר מקומית

חוק התכנון והבנייה קבע מדרג של תכניות (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 בדבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו, השימושים שייעשו בקרקע והדרכים הראשיות שייסללו 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:

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

23 מתוך מחקרו של פרופ' ערן רוזין בנושא "פרבור 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-1 באופן שהחזיקתיה 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 ואזרחי. מתקנון תכנית המתאר עולה כי רובע זה אינו מיועד למגורים²⁴. בתיקון לתכנית המתאר (ד/1313) שפורסם בשנת 1966 הוגדר שטח המע"ר (צפון ודרום) כשטח המיועד למסחר ולא למגורים²⁵. יצוין כי במסגרת התיקון 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 שאופיין הוא של תכנית מתארית. בין מטרות התכנית: מתן הנחיות 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 לאשורים".

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

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

24 על פי תקנון תכנית המתאר, הבנייה המותרת ברובע הסיטי כוללת, בין היתר, בניינים ציבוריים, בתי קולנוע, ספריית ציבורית, בתי קפה, מסעדות, שווקים, בתי כנסת, בתי מלון ופנסיונים, מוסדות חינוך, מגרשי חניה ומרכזים מסחריים.

25 מטרות תיקון זה לתכנית הן קביעת צפיפות הרבעים בעיר וקביעת מספר יחידות המגורים בכל רובע.

26 תכנית 113/03/3 שיזמה חברה ב'.

27 סעיף 18 לתקנון - "יחס התכנית לתכנית מתאר של העיר אשדוד".

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

כבר ברוח 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 ברוח 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 המוצעת מסוף שנות ה-80. נציגי העירייה הביעו התנגדות למתן תוקף סטטוטורי לתוכנית השינוי, וביקשו לראות בה תוכנית מנחה בלבד, שתשמש בסיס להכנת תוכניות מפורטות. ראש העירייה נימק את ההתנגדות בכך, שאנו לא מעוניינים בתוכנית מיתאר חדשה, שתחייב 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 ותמשיך 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 מיובל 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[ן] 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) מתכנית שלא באמצעות הפקעת קרקע זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לסייגים שנקבעו בחוק.

31 מתוך 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 מיולי 2011 מסרה מהנדסת העיר לשעבר³³ כי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום (להלן - הוועדה המחוזית) לא דרשה מהוועדה המקומית לתת תוקף לתכנית האב או להימנע מלפעול על פיה. עוד מסרה המהנדסת כי השינויים התכופים במציאות בה אנו חיים מחייבים התאמה של צורכי העיר למציאות המשתנה. עקב התמשכות הליכי התכנון בישראל, נעשים 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 תוקף סטטוטורי, משום שזו הדרך הנאותה ליצור נורמה המחייבת את מוסדות התכנון בכואם לאשר תכניות מפורטות. כמו כן, נורמה זו מקנה לוועדה המחוזית ראייה תכנונית כוללת בכואה לתת תוקף לתכניות מפורטות. הדרך שנקטה העירייה, דהיינו המלצה לאישור תכניות מפורטות (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 מהתכניות לאישור של מנהל מינהל התכנון כפי שהוחלט, אינה ראויה. אין לקבל את תשובת העירייה בדבר הקושי המובנה 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 תכניות מסגרת אחרות שלא קיבלו מעמד סטטוטורי ולא על פי תכנית המתאר התקפה, איננה נאותה, משום שהדבר עלול לגרום לפגיעה באפשרויות להגשת התנגדויות לתכנית כפי שצויין בדוח מבקר המדינה משנת 2000, ומשום שעלולה להיווצר פגיעה בזכויות הקניין של הציבור³⁴.

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. יצויין כי בהצעת החוק החדשה, במסגרת הרפורמה המתגבשת, תתקיים 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 המתישבות עם הסיכומים שהושגו עם מינהל התכנון בדבר התאמה לתכנית האב המנחה ולהביא לאישור מנהל מינהל התכנון והוולנת"ע על פי החלטתו, תכניות שיחרגו מהתכנית.

33 מהנדסת העיר שימשה בתפקידה החל מ-16.11.2008 ועד לחודש פברואר 2010.
34 הפגיעה בקניין הציבור נוצרת כאשר תכנית מנחה צמצמה את זכויות הבנייה שבידי בעל הנכס וטרם הונחה תכנית מפורטת המעגנת את השינוי. הגם שזכויותיו של בעל הנכס עלולות להפגע, הוא מנוע מלתבוע פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

הכנת פרוגרמה למסחר לתעסוקה ולמגורים

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

ברוח 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. מסודות הציבור פותחו 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 עקרונות 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"קשירת" הרבעים השונים לתבנית 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 תבסס 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 שבדוח 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; שטח המשרדים בעיר הוא

35 לפי הנתונים לשנת 2009.

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

37 מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דמוגרפיה של עסקים ממרשם העסקים (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 ממותגים ואינם מתוכננים באופן שיקדם את העיר ואתם. הדרך שנבחרה למימוש יעד זה היא הכנת תכנית אב, תכנית אסטרטגית כלכלית ופרוגרמה כלכלית-שיווקית לכל תת-אזור שעליהן יתבססו תכניות בניין עיר מפורטות.

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

בתשובתה מסרה מהנדסת העיר לשעבר כי הכנת הפרוגרמה אינה חלק מחובות 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.

בתשובתם 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 סובלת מהיעדר אופק תכנוני - אישרה את כל התכניות המצוינות להלן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי התכניות 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 מתאר מקומית עדכנית שתאפשר למלא את צרכי העיר בהווה ובעתיד, וההמלצה על אישור תכניות מפורטות שלא לפי תכנית המתאר על תיקוניה או על פי תכנית האב המנחה וכלי שהוכנה פרוגרמה תכנונית איננה הדרך ההולמת לתכנון לטווח ארוך.

38 סעיף 9 לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, קובע כי תכנית המייעדת קרקע פלוגית לבנייה וקובעת שיעורי בנייה מותרים למטרות מגורים, מסחר, בידור, תעשייה, מלאכה, צרכים חקלאיים, משרדים, בתי מלון וכו', תקבע 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 למתן שירותים נלווים (כמו מקלטים, חדרי מכוניות, הסקה, תקשורת, חשמל, אצירת אשפה, מחסנים, מעליות, חניות, מבואות 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 אומצו כמה קריטריונים להמרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים. החלטת ועדת המשנה קובעת, בין היתר, כי במע"ר דרום: ההמרה המינימלית למגורים תאפשר 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 בתשריט 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 3/מק/2179⁴²: 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 בתשריט התכנית 3/מק/2179 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 תכנית 3/מק/2179 ו-11/113/03/3 (שחלים על חלק מהשטחים של תכנית 9/113/03/3) הוא של כ-42.88 דונם.

3. תכנית 1100⁴³: אחת ממטרותיה של תכנית זו (ראו להלן), שהוועדה 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, הגדלת מספר היח"ד 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 חלות על מקרקעין סמוכים והגדילו את שטחי המסחר והמשרדים באזור המע"ר. החברה הוסיפה כי לא קיבלה זכויות בנייה או יח"ד עודפות בעקבות אישור התכנית, מכיוון שתוספת יח"ד 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 שהתכניות המצמצמות את אזורי המסחר אושרו בלי שנבחנה נחיצות המסחר בעיר אשדוד 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 פרוגרמה 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 הפרוגרמה ראוי כי העירייה תפעל בהקדם להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר ייעודית לנושא שתקבע את תמהיל 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 התכניות 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 בהצטברותן, 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 בדיקה שתבסס 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 במועד סיום הביקורת נמצא כי הוועדה המקומית עדיין לא קידמה ביוזמתה 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 המוצגת בחוברת הוראות התכנית הן: תכנון מחדש של מגרש 20 במע"ר דרום באופן שיאפשר מגורים, מסחר ותעסוקה בשני מתחמים נפרדים; הגדלת מספר יח"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

44 יוזמת התכנית היא חברה ח.

(עיקרי ושירות) למשרדים (ייעודים שלא נקבעו בתכנית הקודמת); תוספת קומות של חניונים, שטחי שירות תת-קרקעיים, מתקנים 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 מ20. הוועדה המקומית החליטה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית, בחריגה מכמות היח"ד המאושרות מתוקף 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 שנכללו 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 מדובר בחריגה ניכרת מהתכנית המקורית אלא בהקלה לשינוי הבינוי ובמסגרת העולה בקנה אחד עם הזכויות המותרות ועם תכנית בניין העיר המפורטת התקפה. בנספח הבינוי שצורף לתכנית 1100 (ראו להלן) מבקש היזם 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 המתוכנן (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 [מהנדס העיר], הרובע יכ[ו]ל להכיל מכסימום 2,372 יח"ד, וע"י תכנון נכון נתן להתגבר על החוסר בשטחים לבנייני ציבור [להלן - שב"צ] ובשטחים פתוחים". יו"ר הוועדה הציע לאשר את תכנית הבינוי הרעיוני ובלבד שמספר היח"ד לא

45 זכויות בנייה במנותק ממקרקעין מסוימים.

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

47 כאמור, יוזמת 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 התשתיות, 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 לנקוט כמה אמצעים: ניווד 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 מנהלת מחלקת התכנון בעירייה על טיוטת הדוח ניתן ללמוד על אי-הסכמתה לנתונים ולהנחות שבהתבסס עליהם התקבלו המסקנות המוצגות בדוח. המנהלת 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 מנהלת מחלקת התכנון נמסר לצוות הביקורת כי הכנת תב"ע למע"ר דרום, שעלותה נאמדת בכמיליון ש"ח, לא נכללה עד כה בתכניות 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 והתשתיות (כבישים, חשמל, מים, ביוב וניקוז) במע"ר דרום.

כתשובתה 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 ממסקנותיהם 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, ומובן 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 לתוספת היח"ד. ההחלטה בדבר הגדלת מספר היח"ד נתונה בלעדית בידי חברי הוועדה המקומית. עוד מסרה מהנדסת העיר לשעבר כי לנוכח הצטמצמות עתודות הקרקע המיועדות למגורים יש הצדקה הגיונית להגדלת הצפיפות ולהוספת יח"ד 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 היח"ד הכולל במע"ר ואת היקף התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור. עוד העיר לוועדה כי גם לאחר שהוגשה תכנית (אם כי מדובר בתכנית בינוי רעיוני וביזומה 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 יח"ד במע"ר, שעליהן המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בלי שעמדה לנגד עיניהם של חברי הוועדה תכנית כוללת הקובעת את מכסת יח"ד במע"ר ואת שטחי הציבור והתשתיות הנדרשים.

הוועדה המקומית המליצה על אישורן של שתי תכניות נוספות 3/מק/2242 ו-1133 כשבאחת מהן נכללה תוספת יח"ד 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 החלה על שטח של כ-9.33 דונם במע"ר דרום, והיא מהווה שינוי לתכנית 25/113/03/3 (ראו לעיל). מדברי ההסבר לתכנית המוצגים להוראות התכנית שהוגשו למחלקת התכנון עולה כי מגישת התכנית מבקשת להמיר למגורים את 4,100 מ"ר של שטחי המסחר והמשרדים במגרש מ-20 על ידי ביטול מוחלט של שטחים עיקריים ושטחי שירות ליעדי מסחר ושירותים, באופן שייבנו 72 יח"ד חדשות⁵¹, נוסף על 90 יח"ד 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 יח"ד לדונם⁵². יודגש כי על פי תכנית הבינוי הרעיוני למע"ר דרום תב/1103 (ראו לעיל), הצפיפות הממוצעת במע"ר דרום היא 18 יח"ד לדונם, ולפי החלטת מחלקת התכנון מ-20.4.09 אפשר להגדיל את מספר היח"ד בשטח התכנית ב-30 יח"ד לכל היותר כנגד המרת שטחי מסחר ומשרדים למגורים, ומכאן שהתוספת המבוקשת חורגת ב-42 יח"ד 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).

בתשובתה מיולי 2011 מסרה 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 יח"ד נוסף על מספר היחידות שאושרו עקרונית בתב/1103.

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

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

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שקידמה את התכנית שלא לפי החלטותיה היא ובלא שנמצא נימוק מניח את הדעת לסטייה מההחלטות הקודמות ושלא לפי הנחיות הוועדה המחוזית שהורתה להעדיף קידומה של תכנית כוללת למע"ר דרום על פני תכניות נקודתיות. בתוך זמן קצר גדלו זכויות הבנייה בשטח התכנית מ-36 יח"ד ל-90 יח"ד, ואם תאושר התכנית החדשה היא תאפשר להקים 162 יח"ד (גידול כולל של 126 יח"ד ששיעורו 350%). גידול זה אינו נכלל בתכנית להגדלת מספר היח"ד 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 לדאוג לרווחת התושבים, תוך כדי בחינה מתמדת של צורכי הבינוי בעיר.



תכנית מתאר נועדה להתוות קווים מנחים בדבר אופיו של אזור, אופן חלוקתו, שימושי קרקע וקביעת הדרכים העיקריות שייסללו בו. למרות האמור לעיל המליצה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשרור לאשר כמה תכניות שחורגות באופן מהותי מהוראות תכנית המתאר התקפה על תיקוניה. משרד מבקר המדינה הדגיש 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 בעדכונה 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 מעתודות הקרקע הפנויות היחידות שבתחומי העיר אשרוד, 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 שיידרשו לנוכח תמהיל הבנייה והיקפה.

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 בנייה במע"ר דרום נדונה לראשונה בישיבתה של ועדת המשנה באוגוסט 2003. מטרת התכנית שהוצגה בישיבה האמורה היא לפנות את חוף הים על פי מדיניות הוועדה המקומית, ולהגיע לידי הבנות בדבר מתן זכויות במע"ר דרום כפיצוי לשלוש 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 בהיותה 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 שיוותרו 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 שוועדת 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. בחוות 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.

בדיון 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 של 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 שיאתר מהנדס העיר, ובהקצאתו לחברה לא תהיה כל פגיעה בתושבי העיר, וזכויות לבנייה

53 חברה ב, חברה ד וחברה ה.

100 יח"ד באותו מגרש. כמו כן תקבל 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 בחוץ הים ייועדו לשצ"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 השכחה 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 קופחה ולא קיבלה זכויות דומות. כמו כן אישרה הוועדה לחברה ב פיצוי של 40 יח"ד "צפות" פטורות מתשלום היטל השכחה בגין הפגיעה בתכנית החוף הצפוני, שניתנות למימוש באזורים שתקבע העירייה.

בתשובתה מסרה חברה ב כי מטבע הדברים פעלה לכך שלא תופלה לרעה ביחס ליזמים 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 שמצבה 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 בנושא⁵⁴.

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 הוויתור על זכויותיהן במגרשים שבחוץ 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 תיכנון ובנייה. בית-המשפט העליון קבע^[55], כי 'אי-אפשר לו לאדם לסחור באחוזי בנייה במנותק מהמקרקעין שלהם הם מתייחסים, שהרי אחוזי בנייה אינם זכות במובן המוחשי של הדבר, אלא הגבלה שיורדת על

54 חוות דעת שמאית נוספת ניתנה רק ב-16.2.09, לבקשת מהנדסת העיר לשעבר. על פי חוות דעת זו שווי המגרשים של החברות בחוץ הים וכן שווי הקרקעות והזכויות, לרבות זכויות "צפות", במע"ר ומחוצה לו, אילו הייתה מאושרת התכנית, היה גדול פי 2.54 עד 5.8 (נכון לדצמבר 2009) משוויון לפי המצב התכנוני הקיים.

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 היותן כרוכות בבעלות, אין הן יכולות לשמש נושא לבעלות בנפרד מהזכויות במקרקעין. גם פרופ' י' וייסמן מציין בסיפרו⁵⁷, 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 הסטטוטורי בתיכנון העיר, שכן המחזיק חופשי, לפי ההסכם, למכור או להעביר זכויות אלה, לפי שיקול דעתו, למיגרשים אחרים בעיר [ההדגשה 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 שתיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנתון". 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. בע"מ 3030/03, קבע בית המשפט העליון, כי אין איסור על ניוד זכויות בנייה, על אחת כמה וכמה במקרה הפרטי של החברה שהזכויות נוידו 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 חילופי הזכויות ובלי שהתחייבה לרוכש בהסכם המכר על אישור התכנית, והדגישה שהיא

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

57 פרופ' י' וייסמן, דיני קניין בעלות ושיתוף (התשנ"ז), 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.

בתשובתם מסרו ראש העירייה לשעבר ומהנדס העיר לשעבר כי בעמ"מ 3030/03 נקבע כי ניווד זכויות בנייה אינו פסול בהינתן הנסיבות של המקרה הנתון, ולדעתם העתקת זכויות מחוף הים למע"ר דרום היא נכונה ומוצדקת. עוד מסרו בתשובתם כי מעולם לא השתמשו בניוד זכויות מתוך כוונה להיטיב עם יזמים, וכי ההיבט התכנוני לבדו הנחה את ההליכים ואת החלטות של הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה הדגיש כי אמנם גם בפסק הדין שהסתמכו עליו ראש העירייה לשעבר ומהנדס העיר לשעבר צויין כי ניווד זכויות בנייה אינו פסול מעיקרו, אבל ניווד זכויות בנייה שאינן מחוברות לקרקע, כדוגמת ניווד 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, פוגע במדיניות התכנונית משום שאין לדעת בעת מתן הזכויות היכן הן ימומשו. לנוכח האמור מדגיש משרד מבקר המדינה, כי מתן זכויות בנייה "צפות" מעורר חשש לקבלת החלטות לא ענייניות של העדפת יזמים מסוימים תוך 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 מטרתה 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 היח"ד במגרשים במע"ר דרום הנכללים בתכנית ל-360. במאי 2005 הועברה 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 התכניות 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 שקיים איתן. טענות נוספות של ממ"י נגעו לעניינים אחרים, כך למשל, במכתבה של מתכנתת מחוז ירושלים בממ"י ליועצת המשפטית ולמתכנתת 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 תפקודה של הוועדה המקומית. מתכנתת המחוז ציינה, בין היתר, כי "בניגוד לרושם המתקבל 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 מטרתה העיקרית של התכנית: העברת זכויות ממגרשים בחוף הים למע"ר דרום והגדלת מספר היח"ד 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 מ"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 רצוצת החוף תוסב לשצ"פ, משום שהתכנית "מחליפה שימושים/יעודים שעניינם 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 הנוגעת 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 - הוולחור"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 אשדוד 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.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהוועדה המקומית תכין 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 לקבלת 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 באשדוד 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 שווי הפיצוי שניתן לחברות גבוה באופן משמעותי מהזכויות בחוף הים וכי לא מצאה שום מסמך

"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 בתכנית המוגשת לא יושמו הערותיהן 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 שליד 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 לפניו 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 לדון בתכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם לתפיסתה של העירייה שינוי ייעודן של כמה מהקרקעות בחוף הים ממלונאות ונופש לשצ"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 כתחליף 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 הבנייה השונות ברשות המקומית נודעת השפעה רבה על הצלחתה, פיתוחה ושגשוגה של רשות מקומית בהווה ובעתיד, ומכאן שיש להקפיד כי הן יתבססו על מדיניות כוללת המביאה בחשבון את צרכיה העתידיים של הרשות כדי להבטיח כי יושגו מטרת התכנון.

תפקודן של עיריית אשדוד והוועדה המקומית לתכנון ובניה בכל הנוגע להכנת פרוגרמה למסחר, לתעסוקה ולמגורים ולהכנת תכנית מתאר מקומית למע"ר דרום מלמד על היעדר תכנון לטווח רחוק של העירייה והוועדה בכל הנוגע למרחב התכנון המקומי. דבר זה בא לידי ביטוי בגישתן של העירייה והוועדה שלא פעלו להכנתה של תכנית מתאר חדשה על אף הערות משרד מבקר המדינה מדוח 2000, ובאופן תפקודן בכל הקשור לקידום תכנית כוללת למע"ר דרום.

הוועדה המקומית המליצה על אישור תכניות מפורטות שהכינו יזמים פרטיים ואשר לא תאמו לתכנית המתאר התקפה ולתכנית האב המנחה, בעוד הדרך הנאותה לאישור תכניות מפורטות 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 המע"ר ותחליט על תמהיל השימושים בקרקע ועל מספר יחידות הדיור המקסימלי שניתן להקים במע"ר דרום תוך כדי התאמת שטחי הציבור והתשתיות להיקף הבינוי המתוכנן.