

מדינת ישראל
משרד הפנים
המועצה הארצית לתכנון ובנייה
ועדת המשנה לעררים

ערר 13/13 : 1. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון

ע"י ב"כ עו"ד ד"ר יוסף פרוכטמן
רח' ארלוזורוב 111, פינת תש"ח, מגדלי שקל, ת"א 62098
טל': 03-6911116, פקס: 03-6952033
העוררים

1. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עוה"ד חגית דרורי גרנות, יועצת משפטית
מקרית הממשלה, דרך מנחם בגין 125 תל אביב 67012
טל': 03-7632580, פקס: 7632581

2. החברה להגנת הטבע;

ע"י משה פרלמוטר, רכז שמירת טבע מרכז
החברה להגנת הטבע

מרחוב הנגב 2, ת"א 66186

טל': 03-6388744, פקס: 03-5374302

3 – 14. ניסים מלך ואח'

המשיבים

ערר 22/13 : 1. עיריית בת ים

2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בת ים

ע"י ב"כ עו"ד יצחק ברוק
מגדל ב.ס.ר 1, דרך בן גוריון 2, רמת גן 52573
טל': 03-7553800, פקס: 03-7553801
העוררים

1. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב – יפו

ע"י ב"כ עוה"ד חגית דרורי גרנות, יועצת משפטית
מקרית הממשלה, דרך מנחם בגין 125 תל אביב 67012
טל': 03-7632580, פקס: 7632581

2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון

3. עיריית חולון

ע"י ב"כ עו"ד ד"ר יוסף פרוכטמן
רח' ארלוזורוב 111, פינת תש"ח, מגדלי שקל, ת"א 62098
טל': 03-6911116, פקס: 03-6952033
המשיבים

חברי הוועדה: אורית קוטב, יו"ר, הלל זוסמן, עמיר ריטוב, אריאל וכסלר

החלטה

הרקע לדיון:

1. עניינם של עררים אלו בתוכנית ח / 500 (להלן: התכנית) - תכנית המתאר לפיתוח אזור דרום העיר חולון, אשר הוכנה והוגשה ע"י הועדה המקומית חולון.
 2. התכנית משתרעת על פני שטח של כ- ארבעת אלפים דונם, בין "קריית שרת", "קריית פנחס איילון", "פארק פרס" ומתחם ימית 2000 בצפון, כביש מס' 4 במזרח, קריית הספורט של חולון במערב, וגבול תחום השיפוט עם ראשל"צ בדרום.
 3. בתכנית, כפי שהוגשה על ידי הועדה המקומית, מוצעות עד 13,700 יח"ד, מתוכן כ- 1500 יח"ד קטנות בשטח לתכנון בעתיד. סוגי המגורים כוללים בנייה גבוהה, שכ- 2000 יח"ד מתוכה יהיו יח"ד קטנות, ובנייה שאינה גבוהה, כ- 930,000 מ"ר שטחים עיקריים לתעסוקה לסוגיה, הממוקמים בחלק המזרחי של התכנית, וכ- 175,000 מ"ר לבנייני ציבור. חלק ניכר ממבני הציבור יוקם במתחם הספורט המטרופוליני במזרח התכנית, ויחליף את מתחם הספורט הקיים ממערב למחלף הקוממיות.
 4. התכנית מייצרת "פארק חולות" שהוא פארק ייחודי המשמר את חולות מישור החוף וערכי טבע ייחודיים בשטח של כ- 1,000 דונם. כן מתוכנן פארק עירוני ייחודי לשירות תושבי הרובע וכלל תושבי העיר חולון והסביבה. מעטפת הפארק תיועד לפעילות פנאי ונופש כלל עירונית ואילו במרכזו "הלב השמור" – אזור דיונות ושולוליות חורף, המיועד להישאר במצב טבעי. בנוסף לכך, התכנית קובעת את שימור דרך הביטחון ההיסטורית העוברת בפארק ואתרים נלווים לה.
 5. שטח הפארק נקבע בתחומי הגבלות הבנייה בשל מסלול הטיסה של נמל תעופה בן – גוריון העובר בתחומי התכנית. רובו של שטח זה מיועד בתכניות שקדמו לתמ"א 2/4 לבינוי, אולם הבניה בו אינה ניתנת למימוש בשל מגבלות התמ"א.
 6. המאמצים לקדם את התכנית במתחם נמשכים שנים רבות. בשל גודלו ומורכבותו. התכנון של השטח הוא צורך אמיתי, לא רק של העירייה עצמה, אלא גם של בעלי הזכויות הספציפיים שאדמותיהם בתחומי התכנית, בפרט, ושל תושבי חולון בכלל.
 7. בתאריך 9.3.14 קיימנו דיון בערר (22/13) שהגישה עיריית בת ים נגד התכנית, ובערר (13/13) שהגישה עיריית חולון נגד החלטת הועדה המחוזית לתת תוקף לתכנית, בכפוף למספר שינויים.
- עד כאן הרקע. מכאן – לעוררים ולטענותיהם בערר.

טענות הצדדים:

טענות העוררת:

8. העוררת טוענת כי אין הצדקה תכנונית להגדלה נוספת של השטח שיועד בתכנית המופקדת לפארק החולות. לטענתה, ברוב תחומה הדרומי של העיר חולון חלות מגבלות בניה הנובעות מהוראות תכנית המתאר הארצית לפיתוח נמל התעופה בן גוריון (להלן: "תמ"א 2/4"). כתוצאה מכך, לטענת העוררת, שטח השצ"פ שבתכנית הוא "עצום" ובאופן שאין לו תקדים בתכניות מתאר מקומית במחוז התכנון – גוש דן.

לטענת העוררת, חרף האמור, החליטה הועדה המחוזית להגדיל את פארק החולות, לרבות הגדלת "הלב השמור" שבפארק, במאות דונמים נוספים ובכך לשנות את יעודם של מאות דונמים לשצ"פ, על חשבון יעודי קרקע שונים.

העוררת טוענת כי זהו שינוי מהותי של התכנית, המפר את האיזון התכנוני-חברתי-כלכלי שבסיסה. ניכר כי הועדה המחוזית התעלמה מהנסיבות העובדתיות והתכנוניות שהובילו להקמת הפארק, מצרכיה התכנוניים הנוכחיים והעתידיים של העיר חולון, המחוז והמדינה לדירות מגורים בתמהיל מגוון, לתשתיות ולמוסדות ציבור.

9. העוררת טוענת כי אין הצדקה לביטול מוחלט של השטחים שיועדו לתכנון עתידי לשם הגדלת פארק החולות וכי ההחלטה אינה מידתית ואינה סבירה.

לטענתה, לנוכח מצוקת השטח הפנוי והזמין לבנייה, כללה התכנית המופקדת 1,500 יח"ד לתכנון בעתיד בחלק הדרומי של תחום מר"ם 2. השטח הוגדר לתכנון עתידי משום שהוא יותר לבינוי רק אם תחום הגבלות הרעש שבתמ"א 2/4 ישונה או יצומצם באופן שלא יכלול את השטח הנ"ל.

לטענת העוררת, החלטתה של הועדה המחוזית לבטל לחלוטין את ניצולם של השטחים הנ"ל לבניה וכן את הדרך המחברת ביניהם, לצורך צירופם לפארק החולות, מונעת את ניצולם העתידי לבניה.

העוררת מציינת כי ביום 3.2.2013 המליצה בפני הועדה המחוזית שכלל שעמדתה תהיה שיש לייעד את השטח הדרומי של מר"ם 2- לפארק, ראוי לשקול במסגרת התכנון המפורט את העתקת השטחים המיועדים לתכנון עתידי ואת זכויות הבניה בהם לחלק הצפוני שבתחום מר"ם 2. המלצה זו לא התקבלה על ידי הועדה המחוזית ולדעת העוררת אי קבלתה מביאה לתוצאה תכנונית שהיא בלתי מידתית ובלתי סבירה ולפיה הן השטח הדרומי והן הצפוני יועדו לפארק וזאת על חשבון השטחים לבינוי.

10. העוררת טוענת כי העתקת 1,500 יח"ד לתוך שטחי מגורים אחרים בתחום התכנית פוגעת בגיוון טיפוסי המגורים ומפחיתה בצורה בלתי מידתית ובלתי סבירה את כמות יחידות הדיור לבניה בצפיפות נמוכה.

לדעת העוררת, חלק ניכר מהשטח שיועד לקלוט את יח"ד הנ"ל יועד בתכנית המופקדת לבניה בצפיפות נמוכה וזאת מטעמים תכנוניים חשובים ביותר. התכנית שהומלצה להפקדה על ידי העוררת כוללת בסך הכל כ- 13,700 יח"ד, ומתוך סך זה יועדו 1,300 יח"ד בלבד לבניה בצפיפות נמוכה של 4.33 יח"ד לדונם, שמתוכם רק חלק קטן ישמש לבניה צמודת קרקע. לטענת העוררת, השיעור היחסי של היקף בניה בצפיפות נמוכה זו, מתוך סך התכנית, הוא נמוך ועוד על 10% בלבד. לטענת העוררת, החלטת הועדה המחוזית מפחיתה את כמות יחידות הדיור בצפיפות נמוכה בשיעור של 25% ביחס לתכנית המופקדת (שלטענתה מלכתחילה הייתה נמוכה מאוד) והחלטה זו עלולה למנוע אפשרות לבניה צמודת קרקע בעיר חולון. היעדר יחידות דיור צמודות קרקע תגרור בריחת אוכלוסייה מבוססת המחפשת לשפר דיור בתוך העיר.

11. העוררת טוענת נגד הגדלת הצפיפות בתכנית המופקדת:

העוררת טוענת כי בנוסף לביטול השטחים לתכנון עתידי לצורך הגדלת הפארק, הגדילה הועדה המחוזית לעשות וקבעה שטחים נוספים (תאי השטח 166, 641, 611, 167, 644, 205, 168, 836, 169, 648, 313, 170, 652, 207 ו-171), שבמסגרת התכניות המפורטות לפחות 50% משטחם יהוו המשך רציף לפארק המוצע, כך שהבניה הרוויה המתוכננת לתאי השטח הנ"ל תתרכז בשטח מצומצם ביותר. החלטה זו גוזרת, לדעת העוררת, צפיפות גבוהה מאוד, עד ל- 30 יח"ד לדונם בממוצע.

לדעת העוררת לנוכח קיומם של שטחים פתוחים רבים כל כך בתכנית, אין הצדקה לציפוף בלתי סביר של יחידות הדיור בשטחים המותרים לבניה.

12. העוררת טוענת נגד צמצום כמות שטחי הבניה למטרות ציבוריות ותפעוליות בשטח הטבעת ההיקפית הראשית של הפארק ונגד ביטול השינויים החינוכיים בפארק.

עוד בהחלטתה של הועדה המחוזית התקבלה בחלקה התנגדות החברה להגנת הטבע ובוטלו השימושים המוצעים בסעיף 4.13.1 ט' להוראות התכנית: מועדונים קהילתיים, מבנים לתנועות הנוער, מבנים לסדנאות, בתי אוכל ומנהלת הפארק. בנוסף, צמצמה הועדה במחצית את שטחי הבניה בשטח הטבעת ההיקפית של הפארק מ-5,000 מ"ר ל-2,500 מ"ר וזאת על מנת "לאפשר כניסה מבוקרת של הציבור אל הפארק והעברת ידע של הפארק כמשאב טבע ייחודי במטרופולין תל אביב בבחינת שימוש נלווה בלבד".

לדעת העוררת, תנאי זה נקבע ככל הנראה מתוך אי-ידיעה או בהתעלמות מהוראות ס' 6.א.4.13.2 לתכנית שבו נקבע:

"...השימושים המיוחדים המצוינים בסעיף הנ"ל יהיו מצומצמים בשטחם ולא יפגעו בשימושים הראשיים והמשניים בסעיף האמור, תמהיל הבניה של השימושים

המיוחדים ופריסתה של בניה זו יהיה לטובת ציבור משתמשי הפארק ובבחינת שימוש נלווה בלבד. כמו כן, שימושים אלה יהיו אך ורק בטבעות החיצוניות של הפארק ולא בלב השמור או בטבעת המעבר ללב השמור."

העוררת טוענת, כי בהיות פארק החולות פארק קולט קהל, ברור לחלוטין שהשימושים המיוחדים, לרבות שירותי הסעדה ומנהלת הפארק מהווים חלק אינטגרלי מהפארק וכי אין לבטל שימושים אלה באשר הם נדרשים ישירות לצרכי הפארק ותחזוקתו ולצורך מתן שירותים נאותים לקהל המבקרים בו.

13. העוררת טוענת נגד ההוראה האוסרת חניה ובניה בתחום קווי רצועת השצ"פ שלאורך הכבישים הארציים מספר 4 ו-20.

לטענתה, שגתה הועדה המחוזית כאשר הורתה על הוספת הוראה לתכנית שלפיה ביעוד שצ"פ המצוי בתחום קווי הבניין של דרך מספר 20 (100 מ' מצידי הדרך) ובתחום דרך מספר 4 (150 מ' מצידי הדרך) לא תותר כל בניה וחניה.

לדעת העוררת, ההוראה איננה עולה בקנה אחד עם המגמה התכנונית-חברתית הברורה של מיצוי השטחים העירוניים והצורך למקסם את השימוש בקרקע.

עוד טוענת העוררת כי ההחלטה הנ"ל סותרת את הוראת הולנת"ע מיום 17.1.2012 שהחליטה לאשר קו בנין של 60 מ' (במקום 100 מ') מציר דרך פרברית מהירה מס' 20 עבור ייעודי קרקע: מתקניי הנדסיים, מבנים ומוסדות ציבור, דרך מוצעת, מסחר ומשרדים ואת ההחלטה לאשר קו בנין של 40 מ' (במקום 100 מ') מציר דרך פרברית מהירה מספר 20 עבור ייעוד קרקע מבנים ומוסדות ציבור.

תשובת הועדה המחוזית:

14. לעניין טענתה של העוררת באשר להיקף השטח המיועד בתכנית לשצ"פ שהוא לדעתה חריג ועצום במחוז תל אביב, משיבה הועדה המחוזית כי טענה זו אינה רלוונטית משום שגודלו של הפארק נגזר מערכי הטבע במקום ואין פארק אחד דומה למשנהו. הועדה המחוזית טוענת כי ההפרשה לשטחים פתוחים מטרופוליניים בתכנית ח/500 היא בהיקף דומה לזו שנעשתה בתכניות אחרות במחוז, כגון בתא/3700 לטובת פארק חופי בצפון מערב העיר תל אביב ובתכנית רש/1/763 לטובת שצ"פ מטרופוליני ושטחי נופש וספורט.

15. לעניין טענתה של העוררת כי הגדלת שטח פארק החולות על חשבון ייעודי קרקע אחרים משנה באופן מהותי את התכנית ומפרה את האיזון התכנוני-חברתי-כלכלי, משיבה הועדה המחוזית כי לא רק שטענה זו נטענה בעלמא ללא פירוט וללא ביסוס, אלא שהיא אינה תואמת את המלצת העוררת בפניה.

16. המשיבה 1 סבורה כי ביטול שטחי התכנון לעתיד, העתקת יחידות דיור לשטחים המיועדים בתכנית למגורים, הגדלת הצפיפות והגדלת שטח פארק החולות, מאזן נכון יותר בין שטחי הפיתוח שבתכנית לבין הבטחת שמירת ערכי הטבע.

17. כמו כן מציינת הועדה המחוזית כי היקף יחידות הדיור המתוכנן לא שונה לעת אישור בתכנית לרבות הדירות הקטנות, וכי לא צפויה פגיעה כלכלית בבעלי הזכויות.

18. לעניין טענת העוררת נגד ביטול השטחים שיועדו לתכנון עתידי ולטובת העתקת זכויות הבניה למגורים לשטח אחר, הועדה המחוזית משיבה כי באותם תאי שטח שהיו מיועדים לתכנון עתידי ישנן הגבלות הנובעות משדה התעופה בן גוריון וממילא לא ניתן ליעדם לשימושים מסחריים. לדעת הועדה המחוזית, אין כל צפי לשינוי המגבלות הנובעות מתמ"א 2/4 ולפיכך אין מדובר בשטחים הניתנים לפיתוח בעתיד הנראה לעין.

19. המשיבה טוענת, כי המשמעות של החלטתה להעתיק את הזכויות העתידיות והתיאורטיות של 1,500 יח"ד לשטח מגורים בתכנית, היא הפיכתן של 1,500 יחידות הדיור לזמינות ונוספות לתכנון ופיתוח - כל זאת בהתאמה לצו השעה בדבר הגדלת מצאי יחידות הדיור.

20. הועדה המחוזית מוסיפה כי ככל שבעתיד, הרחוק לטעמה, ישתנו המגבלות הנובעות ממסלולי הטיסה, ניתן יהיה לשקול שינוי ייעוד השטח בהתאם לצרכים הנדרשים לאותה העת, בכפוף לכל דין.

21. באשר לטענת העוררת בדבר הצפיפות הגבוהה הנגזרת מהחלטת הועדה המחוזית, משיבה האחרונה כי בפועל וגם לאחר השינויים הצפיפות הממוצעת היא של 24-21 יח"ד לדונם. צפיפות זו תואמת את טווח הצפיפות המיועד לעיר חולון לפי תמ"א 35 (12-12 יח"ד לדונם) וודאי את זה המתוכנן בעדכון לתמ"א (16-32 יח"ד לדונם).

22. במענה לטענה בדבר ביטול השימושים המיוחדים בפארק, משיבה הועדה המחוזית כי השימושים שמתבקשים על ידי העוררת סותרים את השימושים המותרים ב"שטח לפארק עירוני ראשי" בס' 4.6.2 להוראות תמ"מ/5.

ס' 4.6.2 להוראות תמ"מ/5 קובע:

שימושים ראשיים - שטחי עיבוד חקלאי, שטחים טבעיים, שטחים מגוונים ונטועים, צירי הליכה ושבילים לרוכבי אופניים, פינות ישיבה ומשחק, ריהוט רחוב, שילוט ותאורה.

שימושים נוספים: מתקנים ומוקדי פעילות מיוחדים לשעשועים ומגרשי ספורט פתוחים, שימושים לצרכי הסעדה, בידור ובילוי, הנמצאים בזיקה לפארק העירוני, מבני שירות למשתמשים בפארק ולאחזקתו השוטפת.

23. לטענת המשיבה מהגדרה זו ברור כי פארק עירוני אינו מיועד למבני ציבור כגון מועדונים קהילתיים ומבנים לתנועות הנוער או סדנאות. לטענתה, את מבנים אלה, כמו גם את מנהלת הפארק אין הכרח למקם דווקא בשטחי הפארק.

24. באשר לבתי האוכל- המשיבה סבורה כי מענה להסעדה יכול להינתן באזורי התעסוקה הצמודים לפארק וכן בשצ"פים רגילים שבתחומי התכנית.

25. לבסוף, לעניין איסור החניה והבניה לאורך קווי רצועת השצ"פ שלאורך הכבישים הארציים 4 ו-20, הוועדה מבהירה כי הורתה כאמור בהתאם להחלטת הולנת"ע מיום 17.1.2012 ובהתאם להוראות מנהל התכנון באשר לאיסור בניה וחניה בתחום קווי הבניין של כבישים 4 ו-20 בייעוד שצ"פ, שלגביו לא הותרה הקלה מקווי הבניין של הדרכים הנ"ל.

תשובת החברה להגנת הטבע:

26. החברה להגנת הטבע (להלן גם: "המשיבה 2") טוענת כי שטחי החולות הנמצאים בשטח התכנית הם השטחים המשמעותיים האחרונים הנמצאים במחוז וכי בית הגידול החולי עליו מוצעת התכנית הוא בית גידול בסכנת הכחדה הולכת וגוברת לאור לחצי הפיתוח הרבים בסביבת מישור החוף.

27. המשיבה 2 טוענת כי תכנית ח/500 מעמידה בסכנה מערכות אקולוגיות ובתי גידול הכוללים אוכלוסיות עשירות של צמחים ובעלי חיים, ביניהם מינים מוגנים, נדירים ובסכנת הכחדה. בנוסף, לדעת המשיבה צמצום השטחים הטבעיים הפתוחים פוגע קשות גם ב"ציבור הרחב הצמא לטיול, בילוי, פנאי ונופש בחיק הטבע".

28. המשיבה 2 הפנתה לנספח האקולוגי שצורף לתכנית שבו נכתב כי "בחולות חולון-ראשל"צ אשר שטח התכנית נמנה עליהן תועדו 774 מיני צמחים מתוכם 118 מיני צמחי חולות ואף מין אחד שאינו מצוי במקומות אחרים בחולות מישור החוף. הצמחים שתועדו כוללים 48 מינים מוגנים... 96 מינים נדירים... ו-28 מינים אנדמיים".

29. לדעת החברה להגנת הטבע, על מנת לשמר את המערכות האקולוגיות הייחודיות בחולות חולון, הרכיב המרכזי ביותר הוא השטח- גודלו, היקפו ואיכותו. לדעתה של החברה להגנת הטבע, למרות ששימור השטח מצוי במטרות התכנית, היקף השטח שיועד בה ל"לב השמור", אינו מספק כלל ועלול להמיט אסון על המערכת האקולוגית שבמקום.

30. המשיבה 2 דוחה את טענת העוררת בקשר עם החלטת הוועדה המחוזית להגדיל את שטח השצ"פ והפארק בתכנית. המשיבה 2 מבהירה כי השטח יועד לפארק עירוני ולא מטרופוליני בתמ"מ 5 – בהיקפי שטח משמעותיים העומדים על 1,500 דונם. תכנית ח/500 מסמנת פארק עירוני של כ- 1,000 דונם.

31. המשיבה 2 טוענת כי למעשה בפועל צומצמו, גם במסגרת התכנית שלפנינו, השטחים המיועדים לשטחים פתוחים- זאת בהשוואה להליכים הראשוניים לתכנון.
32. עוד טוענת המשיבה כי מרבית השטח בפועל מיועד לשצ"פ אינטנסיבי ורצועת חיץ בין הפארק האינטנסיבי לפארק האקסטנסיבי השמור, ולא לשימור בתי הגידול הטבעיים.
- המשיבה 2 טוענת טענות נוספות הקשורות עם חשיבות הגדלת השטחים הפתוחים בתכנית.
33. לבסוף, טוענת המשיבה 2 אל מול טענת העוררת, כי החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אינה שונה בנוף החלטות הועדה המחוזית וודאי שלא ניתן לטעון כי היא אינה סבירה.

תשובת המשיבים 3-14 (ניסים מלך ואח'):

34. המשיבים 3-14 צורפו להליך הערר בהתאם להחלטת כבוד בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים, מיום 29.9.2013 (עת"מ 45580-07-13) במסגרת הליך בו עתרו המשיבים 3-14 כנגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות.
35. המשיבים 3-14 מצטרפים למעשה לערר שהוגש על ידי העוררת, ככל שהוא נוגע להחרגתו של תא שטח מ/12 מפארק החולות.
- העוררים מבקשים מועדת המשנה לעררים להורות לעוררת לתקן את הערר מטעמה כך שיכלול התייחסות מפורשת לעניינם.
36. המשיבים 3-14 הם בעלי בתים בשכונת "גבעת חולון" שהוקמה עוד לפני קום המדינה, לטענתם, לפי כל דין ובהתאם לרישיונות שהיו מקובלים בתקופה הרלוונטית ותוך שבעלי הזכויות נרשמו במרשם המתנהל אצל רשם המקרקעין.
37. המשיבים 3-14 טוענים כי 'קברניטי' העיר חולון בחרו, מסיבות השמורות עימם, לפתח את העיר במקומות אחרים וכך נותרה השכונה על תילה כשמסביבה נוף בראשיתי ובתולי. עוד טוענים המשיבים 3-14 כי למעשה השכונה היתה ונותרה "נטע זר" – לא חיברו לתשתיות, לא פינו האשפה, לא התקינו תאורה ראויה או שילוט מוסדר.
38. בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת תוקנה תכנית ח/1 תיקון 3, במסגרתה היו אמורים בעלי הזכויות בשכונה לקבל זכויות הדומות לאלו שקיבלו שכניהם. בפועל, נשכחה השכונה ותושביה.
39. לטענת המשיבים 3-14, תכנית ח/500 מפקיעה למעשה את בתי התושבים בשכונת גבעת חולון- זהו השטח שאותו העוררת מבקשת לקבוע בייעוד לתכנון עתידי – כאשר יתאפשר שינוי בהוראות תמ"א 2/4.

40. המשיבים 3-14 טוענים כי מחד גיסא העוררת, מקדמת במסגרת תכנית ח/500 את פינויים מהשכונה בטענה כי ייעוד המגורים אינו עולה בקנה אחד עם ההגבלות הנובעות משדה התעופה בן גוריון (תמ"א 2/4) אך מאידך, עומדת על כך שהשטח ייעוד לתכנון עתידי למגורים- ככל וההגבלות ישונו.

41. אל מול טענות המשיבה 2, אשר סוברת כי לא ניתן להותיר, או לאפשר בעתיד, מגורים בקרבת הלב השמור שבפארק, קרי אזור המגורים של שכונת גבעת חולון, טוענים המשיבים 3-14 כי בפועל השכונה קיימת זה עשרות שנים ותושבי השכונה חיים ב"דו-קיום" עם בעלי החיים באזור.

42. עוד טוענים המשיבים 3-14 כי בדיון בהתנגדויות לתכנית, ציינו נציגים מטעם המשיבה 2 כי אין כל מניעה להותיר את השכונה על כנה וכי לא יהא בכך כדי לפגוע במרקם הטבעי ובמערכות האקולוגיות שבפארק. המשיבים 3-14 טוענים כי המשיבה 2 חזרה בה הלכה למעשה במסגרת תשובתה לערר מעמדתה הראשונית ללא כל הסבר.

43. המשיבים 3-14 טוענים כי ועדת המשנה להתנגדויות, בהחלטתה לפנות את בתי גבעת חולון (תוך קבלת תמורה במסגרת האיחוד והחלוקה בשלב התכניות המפורטות) לא שקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים הצריכים לעניין ולא ערכה איזון נכון בין השיקולים השונים.

44. הועדה המחוזית סוברת כי המגורים בגבעת חולון אינם מגורים איכותיים בשל מיקום בתחום רעש מטוסים ובשים לב להיקפה המוגבל של השכונה. לדעת הועדה המחוזית ראוי לייצר לשכונה חלופות תכנוניות אחרות וכאמור להרחיב את הפארק משמעותית, לטובת הציבור.

45. עם זאת כאמור, המשיבים 3-14 מתנגדים להחלטת הועדה המחוזית. המשיבים 3-14 טוענים כי העיר חולון בכללותה סובלת מרעש המטוסים ולפיכך לא ניתן לקבוע כי דווקא חייהם של תושבי שכונת גבעת חולון בלתי נסבלים.

46. העוררים טוענים כי באיזון שבין שמירת זכויותיהם הקנייניות ובתייהם הפרטיים מזה עשרות שונים לבין הרצון לעשות תכנון מחדש- יש להעדיף את השמירה על זכויותיהם הקנייניות.

החלטה:

שטח פארק החולות:

כללי: על איזון אינטרסים בהליכי תכנון

47. בעבר, הייתה מסגרת השיקולים "התכנוניים" שמוסד תכנון רשאי לשקול מוגבלת. כיום ברור כי הראיה של מוסד תכנון היא ראיה רחבה. בבג"צ 2920/94 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה פ"ד נ(3) 441**, קובע כב' השופט חשין:

"לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהייתה בעבר. דין התכנון המקומי הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. איננו מדברים עוד - כבעבר - אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר".

48. ואכן, מבט רחב על העקרונות שביסוד התכנון מראה כי מספר עקרונות ושיקולים עומדים על הפרק וביניהם קיים מתח מובנה. **התכנית מעלה על סדר היום את המתח בין אינטרסים שונים, חשובים כולם: המתח שבין שימוש ופיתוח מחד גיסא, לבין צרכי שמירת הטבע מאידך. בין צרכי ההווה מחד גיסא לבין שמירה על משאבים לטובת הדורות הבאים מאידך.**

49. מוסדות התכנון בישראל מכירים בחשיבותה של ההגנה והשמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע ואיכות הסביבה כשיקול תכנוני בעל משקל רב.

50. אחד מעקרונות העל של דיני התכנון בימינו הוא העיקרון בדבר שמירת הטבע והנוף. צורך זה בשימור השטחים הפתוחים התחזק מאוד בעת האחרונה, שכן מדינת ישראל הפכה לאחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי. בהיעדר תכנון מתאים, השטח הבנוי ילך ויכסה את שטחי הנוף הפתוח, וכך יבואו לידי כליה ערכי הטבע והמורשת מבלי שניתן יהיה להחזיר את גלגלי הזמן והסביבה (ע"א 8116/99 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון, נה (5) 196 (2001)). במדינה קטנה, שמשאב הקרקע בה מוגבל וחשוף לכליה, שטחים פתוחים הכוללים ערכי טבע ייחודיים, בית גידול לבעלי חיים וצמחים חלקם נדירים וחלקם בסכנת הכחדה ומקום לפנאי, נופש וטיולים, מהווים משאב ציבורי שיש לשמרו ביתר שאת ושיש לחנך את הציבור לשמירה עליו.

51. אלא שהשמירה על משאבי הקרקע אינה צורך בלבדי ויחיד: הצורך הציבורי במתן מענה לצרכי הפיתוח ובכלל זה פתרונות דיור מהווה גם הוא שיקול תכנוני – חברתי- כלכלי מן המעלה הראשונה לאור ההחרפה במצוקת הדיור בישראל.

52. מדינת ישראל משוועת לקרקעות דיור. הביקוש הגבוה לדיור לעומת ההיצע הנמוך הרחיק שכבות רבות באוכלוסייה מהגשמת החלום והצורך האנושי לבית בישראל. ברי כי בין הגורמים להחרפת הבעיה, קיימים גם גורמים תכנוניים, כגון, תכנון וניצול לא יעילים של הקרקעות.

53. התמודדות עם עודפי הביקוש ויצירת היצע על ידי הבטחת מלאי תכנוני זמין, והסרת חסמים בתכניות המצויות בצנרת של מוסדות התכנון, היא צו השעה, משימה לאומית וחובה המוטלת על מוסדות התכנון.

54. הירתמות מוסדות התכנון למשימה הלאומית מתבטאת בהובלת מדיניות של מקסום הקרקע ע"י אפשרויות תכנוניות שונות כגון בנייה לגובה, העלאת הצפיפות בהתאם לתמ"א 35 והוספת יחידות דיור.

55. במצב בו נמצאים אינטרסים מתנגשים, יש לאזן ביניהם.

דיני התכנון מכירים בכך שאינטרס אחד נסוג בפני האחר והאחר בפני האחד, באופן שלא פעם אף אחד מהם לא זוכה להתממש במלואו.

56. החיפוש אחר התכלית המיטבית אינו פשוט. מטבע הדברים, אינטרסים שונים ומגוונים עשויים להתנגש במהלך ההליך התכנוני. ההתנגשות שאנו נדרשים לה כאן – בין אינטרס הניצול המרבי של הקרקע לבניה למול האינטרס של שמירה על הסביבה הטבעית – היא אך דוגמה להתנגשות שכזו. התנגשות שבה שני אינטרסים ציבוריים ניצבים זה מול זה. נקודת המוצא להכרעה בסוגיות אלו היא כי דיני התכנון והבניה הם מכשיר מאזן, וכל מחלוקת תמצא פתרונה לאחר שקילת כל האינטרסים השונים ומציאת נקודת איזון ראויה ביניהם, אשר תביא לתכנון המיטבי של הקרקע. נקודת איזון זו נמצאת בכל מקרה ומקרה במקום שונה, תלוי בנסיבות של אותו המקרה, ומובן הוא כי אין פתרון אחיד הישים לכל המקרים.

57. במסגרת האיזון הנדרש בכל מקרה ומקרה, לעיתים תכליות שונות ואף תכליות ציבוריות נסוגות כדי להגשים תכליות תכנון חשובות המקדמות את האינטרס הציבורי.

דברי בית המשפט העליון בעניין בבג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נגד שר התשתיות הלאומיות תק-על 2001(4) 630, יפים גם להיבט התכנוני שבו עסקין:

"המקרקעין הם נכס יחיד במינו מבין נכסיה של המדינה. קשר להפריז בחשיבותם לחברה ולמדינה. אם האומה ומפעלה התרבותי הם "הנשמה" של העם, הרי שמקרקעיה הם "הגוף" שלו... על כן המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על המדינה לכלכל את צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה..."

עלינו לתת אפוא מענה לצרכי ציבור רבים ומגוונים, אך טבעי הוא שצרכי שמירת הטבע יתנגשו עם צרכי הפיתוח והקדמה, והשאלה – שהמענה לה אינו פשוט כלל ועיקר – היא מהי נקודת האיזון בכל מקרה קונקרטי.

מן הכלל אל הפרט:

58. בהתאם לתמ"מ 5, השטח נושא המחלוקת בתכנית הוא פארק חולות כלל עירוני ייחודי לשירות הציבור. חולות חולון ממוקמים בלב אזור עירוני צפוף בין חולון מצפון לראשון לציון מדרום.

59. אין מחלוקת על ערכיות השטח. יזמית התכנית, עיריית חולון, גם היא מכירה בערכיותו. ראש העיר עצמו, מר מוטי ששון, ציין בפנינו כי היוזמה לשמר את הפארק היא חזון של העיר, שהוא, במשך השנים, הוביל וקידם ללא לאות.

60. על פי החומר שהוצג לנו, חולות חולון מהווים "אי אקולוגי" ובו מאות מיני צמחים, מתוכם, מיני צמחי חולות "ואף מין אחד, גומא צפוף, שאינו מצוי במקומות אחרים בחולות מישור החוף", (מתוך הנספח האקולוגי שנכתב ע"י נאוה סבר). הצמחים באזור כוללים מינים מוגנים ומינים נדירים. כ-41% מהצמחים האנדמיים בישראל מתקיימים בבתי הגידול החוליים ברצועת החוף. כמו כן, עפ"י חו"ד של ד"ר עודד כהן, בחולות חיים בעלי חיים נדירים, מוגנים ושבחלקם, אין כמותם באף מקום אחר בעולם. בין היונקים, נמצא לדוגמא את המכרסם, מריון החולות שהוא מין היונק האנדמי היחידי לישראל.

61. זהו אפוא בית גידול חולי משמעותי בעבור צמחים ובעלי חיים רבים. לנוכח האצת הפיתוח והבנייה, הוא אחד מהשטחים הטבעיים האחרונים באזור גוש דן והסביבה. החולות השתרעו בעבר על כ- 59,000 דונם. משנות ה-70 ואילך חל כרסום בגודל השטחים, וכיום נותרו כ- 28,000 דונם של חולות (מתוך הנספח האקולוגי).

62. הסמיכות לעיר והקרבה אליה מקנה לשטח הערכי ממילא ערכיות נוספת. אנו רואים לנגד עינינו את החשיבות הרבה ב"טבע העירוני" דווקא בלב המדינה הצפופה, וביחוד בעיר שיש בה מעט אזורים שנותרו בצורתם הטבעית שאליהם ניתן להגיע כדי לחוות את "הטבע" ומכירים בחשיבות החינוכית של שטח נגיש וסמוך.

63. **באשר לצרכי הפיתוח:** עפ"י דברי ההסבר, התכנית מכוונת לפיתוח אזורי מגורים, תעסוקה מסחר. התכנית נועדה "לאפשר את פיתוח המרקם העירוני של העיר חולון בתחום עתודה הקרקע האחרונה, הגדולה והמשמעותית של העיר", , ללמדנו, כי אפשר שלא ניתן יהיה לממש את תכליות הפיתוח בשטחים אחרים, אם אלה לא ימצאו את פתרונם בתחומי התכנית. בכלל זה צרכי המגורים שאינם רק צורך עירוני ראשון במעלה אלא צורך לאומי.

64. בבואנו לאזן את צרכי הפיתוח מהצד האחד עם צרכי שימור הטבע מהצד השני, מצאנו כי אין בפנינו גישות המבקשות לשלול ולהוציא זו את זו. הצדדים כולם מכירים בחשיבות יצירת פתרונות דיור ובחשיבות השמירה על הפארק אך חולקים ביניהם על נקודת האיזון הראוי.

65. הסוגיה המובאת לפתחנו היא למעשה **היקפו וגודלו** של פארק החולות ושאלת השטחים שהיו מיועדים, על פי התכנית המופקדת, לתכנון בעתיד למגורים ועתה הוכללו בשטחו.

66. על פי התכנית המופקדת, השטח שבדרום הפארק יועד לתכנון עתידי למגורים. הוועדה המחוזית בהחלטתה לאשר את התכנית צירפה שטח זה לשטחו של הפארק. כעמדה חלופית העלו הוועדה המקומית והעירייה את האפשרות לייעד שטחים אחרים לתכנון למגורים בצפון הפארק בשטח שעליו יושבות היום שכונות מולדת וגבעת חולון, אלא שעמדה זו נדחתה אף היא בשל כך ששטח זה אינו יכול להיות מיועד למגורים בשל מגבלות הבניה בשטחי ההשפעה של שדה התעופה.

67. סוגיה זו עוררה גם את המחלוקת מול תושבי שכונת גבעת חולון המעלים טענות נגד הוועדה המחוזית הגוזרת את דינה של שכונתם לפינוי ונגד העירייה המעדיפה את פינויים ובניית שכונה חדשה תחתיה.

68. בחנו את החלטת הוועדה ומצאנו, כי היא מאזנת בין השיקולים באופן המיטבי, תוך שמירה על מכלול האינטרסים.

69. באשר לערכי הטבע, אלה נשמרים בצורה הטובה ביותר על ידי יצירת פארק חולות בגודל שמאפשר סביבת גידול טובה לצמחיה ובעלי החיים. כפי שהוסבר לנו בעת הדיון בערר, סוגיית הגודל המינימלי לפארק מסוג זה חיונית לשם הבטחת שימור החיים במסגרתו. חשיבות גודל השטח מתעצמת לנוכח העובדה כי עסקינן בשטח העתיד להיות מוקף בבינוי אינטנסיבי והשפעות אדם. כך, חוות הדעת האקולוגית שהוגשה בפנינו מוכיחה, כי הקצאת 400 דונם בלבד לשטח השמור לא תאפשר את קיומם של בעלי החיים השוכנים בבית הגידול החולי. זאת בשל קיומן של השפעות שוליים פסיקליות (זיהום אויר, אור, רעש וחדירת מינים זרים) והשפעות ביולוגיות (טריפה ותחרות) על אוכלוסיית החי במקום.

70. עפ"י החלטת הוועדה המחוזית, יבוטלו השטחים המסומנים "לתכנון בעתיד", והדרך המחברת ביניהם וייקבעו כשטח לפארק, למעט תאי שטח 1000 ו- 1001, בהם לא יתאפשרו מגורים כל עוד חלות מגבלות התח"ר עפ"י תמ"א / 4 / 2. כמו כן, תאי שטח 166, 641, 611, 167, 644, 205, 168, 836, 169, 648, 313, 170, 652, 207, ו- 171, יסומנו בסימון משולב של הייעוד המוצע הנוכחי בשילוב עם פארק. בהוראות התכנית ייקבע כי 50% לפחות משטחים אלה ייועדו במסגרת התכנית המפורטות לפארק בהמשך רציף לפארק המוצע בתכנית. כך, הלב השמור של פארק החולות יגדל בהתאמה. אמנם, על ידי הרחבת היקפו של הפארק באופן האמור לעיל גם החברה להגנת הטבע לא יוצאת ומלא תאוותה בידה, אך גודלו של הפארק הנוצר מכוח החלטת הוועדה המחוזית מאפשר את קיום המרחב האקולוגי כאמור.

71. באשר למציאת פתרונות הדיור, לטעמנו, נקודת האיזון הנכונה מצויה בפתרון שקבעה הוועדה המחוזית ולא בהקטנת שטחו של הפארק. על פי החלטת הוועדה המחוזית היקף יחידות הדיור שעתידות להבנות לא יצומצם. ההיקף אמור ימשיך לעמוד על 13,700 יחידות דיור גם לפי התכנית המאושרת ובהתאם לתכנית המופקדת אלא שתחת בניה נמוכה ובניה חד קומתית תשתנה הפריסה ותועלה הצפיפות. המבנים בתחומי שטחי המגורים יבנו לגובה ויפנו את עתודות הקרקע לצורך הפארק.

72. השאלה היא אפוא שאלת פריסתם של מבני המגורים ושאלת העדפת בינוי לגובה על פני בניה נמוכה. בחירתה של הוועדה היא בהגדלת הצפיפות ובניית מבנים גבוהים יותר. בנושא זה דעתנו היא כדעת הוועדה המחוזית הן במקרה הקונקרטי והן כגישה עקרונית.

73. כך עונה התכנית על שתי תכליותיה המנוגדות לכאורה ומגשימה באופן ראוי הן את צרכי הפיתוח והן את צרכי השימור. הן את צרכי ההווה והן את צרכי העתיד.

נבחר כי הצפיפות על פי התכנית המאושרת תואמת את הקבוע בתמ"א 35, זוהי צפיפות ראויה ולא בוטה מידי.

74. ככלל – בתכנון מודרני, במדינה קטנה, יש להעדיף בנייה לגובה באזור עירוני לעומת המרקם הכפרי שממשיך ומתאפיין בבניה נמוכה. התפיסה הרווחת כיום היא תפיסה של ניצול יעיל של משאבי הקרקע באמצעות בנייה רוויה וגבוהה יותר.

75. אנחנו ערים כמובן לגישת הוועדה המקומית והעירייה הרואות בבניה הנמוכה וצמודת הקרקע אמצעי למשיכת אוכלוסייה מבוססת יותר לעיר, ואולם, התשובה טמונה לטעמנו בשמירה על סטנדרטים של בניה איכותית גם בבנייה הרוויה ובפיתוח פארק החולות וסביבותיו כמוקד משיכה משמעותי לצד מוקדי משיכה נוספים שעיריית חולון משכילה לפתח בשנים האחרונות.

76. יתר על כן, ח/500, בהיותה תכנית מתארית, אינה קובעת את התמהיל של הבניה הרוויה והנמוכה ובתוך המגבלות הקיימות תפעל הוועדה המקומית לקבוע תמהיל שישלב בחובו את סוגיה הבניה השונים. תמהיל שיכלול גם בניה לגובה יאפשר הותרת שטח גם לבניה נמוכה, כל זאת על פי נתוני התכנון לעת התכנון המפורט.

77. סוגיה נוספת שהועלתה בפנינו עוסקת בצמצום כמות שטחי הבניה למטרות ציבוריות ותפעוליות בשטח הטבעת ההיקפית הראשית של הפארק, ובביטול השינויים החיוניים בפארק. אנו סבורים כי פארק עירוני אינו מיועד למבני ציבור כגון מבנים קהילתיים ומבנים לתנועת נוער והם וודאי לא חיוניים להתקיימותו או להנאת ציבור המבקרים בו. כמצוין על ידי הוועדה המחוזית בתגובתה, שימושים אלו אף אינם עולים בקנה אחד עם השימושים המותרים ב"שטח לפארק עירוני ראשי", לפי ס' 4.6.2 להוראות תמ"מ/5. בנוסף, עמדנו בהרחבה על החשיבות בהרחבת היקף הפארק - לטובת קיום מרחב אקולוגי ושימור ערכי טבע, ונראה לנו כי כל בנייה בשטחו, ולו בשטח הטבעת ההיקפית, עלולה לאיין זאת. יחד עם זאת, בשונה מעמדת הוועדה המחוזית, סברנו כי ניתן לאפשר בתי אוכל ובלבד ששימושים אלו יהיו ממוקמים בטבעת החיצונית של הפארק. זאת מן הטעם כי שימושים לצרכי הסעדה הם שימושים נלווים וחלק בלתי נפרד מהנאת ציבור המבקרים בפארק. כמו כן, שימוש זה אינו סותר את השימושים המותרים על פי הוראות תמ"מ/5, כאמור לעיל. מובן שיש להתנות את הקמת בתי האוכל בתכנון שימור על אופיו הטבעי של השטח ולא יפגע בגישה לפארק ולמערכת האקולוגית שלו.

78. אנו מקבלים את עמדת הוועדה המחוזית, שלפיה, ההוראה האוסרת חניה ובניה בתחום קווי רצועת השצ"פ שלאורך הכבישים הארציים מס' 4 ו-20, הוטמעה בתכנית בהתאם להוראות מנהל התכנון, ועולה בקנה אחד עם החלטת הולנת"ע מיום 17.1.12 אשר לא הותירה הקלה בייעוד שצ"פ מקו הבניין של הדרכים הנ"ל.

גבעת חולון

79. בתוך סוגיה זו שלובה גם ההתייחסות לשכונת גבעת חולון שתושביה צורפו לערר כמשיבים ברשות בית המשפט בעת"ס 13-07-45580, אך למעשה טענותיהם מהוות חזית נוספת של התנגדות להחלטת הוועדה המחוזית.

80. ההיתרים לבניית המבנים בשכונה ניתנו בשנות ה-40, טרם חוק חוק התו"ב. על פי תכנית ח/1/3 התקפה השטח משנות ה-70, מדובר אמנם בשטח המיועד למגורים, אך לא ניתן לבנות מכוחה של תכנית זו בהיעדר תכנית מפורטת. המגבלות הנובעות מכך שהתכנית מצויה בתחום שטחי ההשפעה של שדה התעופה מונעות כיום כל פיתוח למגורים בתחומה. כאמור, טענתם יוצאת נגד חוסר עקביות (לשיטתם) בעמדת הוועדה המקומית המבקשת לפנות את שכונתם (בשל מגבלת הבינוי של שדה התעופה) אך מציעה באותה הנשימה את העתקת השטחים לתכנון עתידי לאותו המקום, ונגד עמדת הוועדה המחוזית, המורה, על פינניים.

81. לאחר שקילת הדברים הגענו למסקנה כי לאור ההגבלות הנובעות מתמ"א 2/4, מבחינה תכנונית, ממילא לא ניתן לקבוע זכויות לבניה בשטחה שכן מדובר בשטחי ההשפעה של שדה התעופה שאין להורות על בניה למגורים במסגרתם. בנוסף, גם דינו של האזור והשכונה ממילא לקיפאון תכנוני. הפתרון המוצע על ידי הוועדה המקומית אינו ישים אפוא, אך גם המצב כיום אינו מאפשר את שיפור איכות חיי התושבים ויצירתה של שכונת מגורים איכותית במקום.

82. הפתרון נעוץ אפוא בהליכי איחוד וחלוקה שיעשו במסגרת התכנית המפורטת ובמסגרתה יקבע יעוד השטח לפארק ולתושבים יוקצו קרקעות בשטחים אחרים בהתאם להוראות הדין בנושא.

83. החלטת הוועדה המחוזית מבטיחה לדיירים פתרונות גם במסגרת שלביות התוכנית וגם לאחריה. במסגרת שלביות התכנית, ההחלטה מורה לכלול בתכנית את ההוראות כדלקמן:

א. עד למועד פינני "גבעת חולון" ניתן יהיה להמשיך ולהשתמש בבניינים הקיימים כדין למגורים.

ב. כל זמן שיימשך השימוש למגורים בשכונת "גבעת חולון", תתאפשר הוצאת היתרי בנייה לשיפוץ (לא כולל הרחבה) של המבנים, ככל שיתבקש, ו / או לדרישות בטיחות מאת הרשויות המוסמכות, וזאת מכוחם של היתרים מאושרים ו / או תכניות תקפות.

גם לאחר מימוש התכנית, ההחלטה מבטיחה פתרונות לדיירים באמצעות ההוראות הבאות:

א. בעלי הנכסים בשכונת "גבעת חולון" יקבלו את זכויותיהם במסגרת התכנית המפורטת הראשונה שתאושר מכוח תכנית זו.

ב. פינוי שכונת "גבעת חולון" יתאפשר רק עם תחילת ביצוע התכנית המפורטת הראשונה לתכנית זו, או מועד אחר שייקבע בתכנית המפורטת הראשונה.

84. לטעמנו, מעבר להבטחת זכויותיהם, הפתרון יעניק לתושבי השכונה גם מגורים איכותיים יותר ואיכות חיים נאותה. בנוסף, הפתרון הנ"ל יספק להם אפשרויות תכנוניות, בעוד שבמצב התכנוני הקיים, לא ניתן לקדם בניה באזור ממילא.

הליכי הפקדה כשלב התכנוני הראשון:

85. הכרענו במחלוקת לגופה וקיבלנו את עמדת הוועדה המחוזית. נבקש להסיר מהפרק גם טענה מנהלית יותר שהעלתה הוועדה המקומית אשר התקוממה על שינוי עמדת הוועדה המחוזית בשלב של אישור התכנית. לדברי העוררת, חרף עבודה צמודה ומדוקדקת עם הוועדה המחוזית ולשכת התכנון שקדמה להליכי ההפקדה, וחרף העובדה שהיקף הפארק נקבע בהליך של חשיבה משותפת שינתה הוועדה המחוזית את עמדתה ובהחלטה על אישור התכנית הורתה על הגדלת הפארק וביטול השטחים לתכנון בעתיד בהתאם לעמדת החברה להגנת הטבע.

86. לטעמנו, בטיעון זה, העוררת כופרת למעשה בהליך התכנוני ובכך שהליכי ההתנגדות הם הליכים משמעותיים המשביחים את התוצר התכנוני, שבהם שוקלת הוועדה את עמדתה בשנית בלב פתוח ובנפש חפצה.

87. הליכי ההפקדה נועדו להגשים שני עקרונות יסוד בדיני התכנון והבנייה: שקיפות ושיתוף הציבור בהליכי התכנון.

כדברי כבוד השופט מ' חשין בבג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, נה (5), 673, בעמ' 691:

” דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים- וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות...“

...הפרסום על דבר ההפקדה מביא לידיעת הציבור את דבר התכנית המיועדת; המעוניינים רשאים לעיין בתכנית (סעיף 96 לחוק), ואם רואים הם את עצמם נפגעים, קונים הם זכות להגיש התנגדותם לתכנית ולטעון טענותיהם (סעיפים 100 ואילך לחוק). זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגיונות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת-הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם, ולמותר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות. ראו: ע”פ 768/80 ש. שפירא ושות’ חברה קבלנית בע”מ נ’ מדינת ישראל (פרשת שפירא [1]), בעמ’ 364 (מפי השופט ברק); ע”א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב (פרשת ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה [2]), בעמ’ 378-379; י’ זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) (זמיר [20]), בעמ’ 800, 834. נוסף עוד זאת, כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל.

גם חובת הפרסום לרבים גם זכות ההתנגדות המוענקת ליחיד, גם-זו גם-זו ההלכה רואה בהן תנאים מוקדמים לשימוש בסמכות, ופגיעה בזו או בזו הביאה לא-אחת לביטולו של הליך. ראו, למשל: פרשת שפירא [1], שם; בג”ץ 527/74 ח’לף נ’ הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון (פרשת ח’לף [3]); בג”ץ 701/81 מלאך נ’ יושב-ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה [4], בעמ’ 10; זמיר [20], בעמ’ 940 ואילך. נדע אפוא כי הפרסום ברבים על-אודות כוונה ליתן תוקף לתכנית מוצעת, ועמו הקניית זכות ההתנגדות, הוכרו ומוכרים בהלכה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי...”

נדגיש: הגם שנציגי הוועדה המחוזית חוו דעה מוקדמת באשר לתכנית בעת קביעת התכנית להפקדה, אין בכך כדי לכבול אותם מלהחליט אחרת, לאחר שלב ההתנגדויות ושמיעת הציבור. לא זו אף זו, נציגי הוועדה המחוזית, כרשות מנהלית הכפופה לכללי הצדק הטבעי, מחויבים להקשיב להתנגדויות בלב פתוח ונתון לשכנוע, ואלמלא כך ימצאו נגועים משוא פנים.

וכדברי כב’ השופט מ’ בייסקי בבג”ץ 701/81 מלאך נ’ יו”ר הוועדה המחוזית ירושלים, פ”ד לו (3) 1 (1982):

”המייחד כל גוף שיפוטי או מעין שיפוטי, זו האובייקטיביות המוחלטת ואי-נקיטת כל עמדה לגבי נושא הדיון או המתדיינים, ואולם על ועדת תכנון מחוזית מוטלים על-פי

החוק בעיקר סמכויות ותפקידים תכנוניים כגון: לקבוע בתכנית מיתאר מחוזית הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מיתאר מקומית (סעיף 57); לחייב את הוועדה המקומית לקבוע בתכנית מיתאר מקומית הוראות, שהוועדה המקומית רשאית לקבען בתכנית (סעיף 64); לבטל, להתלות או לשנות כל תכנית מפורטת בתנאים הקבועים בסעיף 134; בכל אלה וכדומה עניינים הוועדה המחוזית הינה היוזמת והיא גם המפקידה את התכניות, ובכך בלבד יש משום ביטוי ונקיטת עמדה לכתחילה לטובת אותה התכנית, שכן אחרת לא תגיע התכנית לשלב ההפקדה. למעשה, ניתן לומר, כי כל תכנית (למעט תכנית מיתאר ארצית), שאושרה להפקדה, היא היוזם אשר היא, מקבלת ברכתה של הוועדה המחוזית על-ידי עצם האישור, אחרת היא תידחה בלי שתופקד, מכוח הסעיף 85 לחוק, זאת ועוד: חבר ועדת תכנון עשוי מטבע תפקידו להיות מחויב לנקוט ולהביע עמדה בתכנית מסוימת עוד בשלב מוקדם, היינו, תוך כדי הדיונים אם לאשרה להפקדה ואם לאו. והוועדה בתור שכזאת חייבת לגבש לעצמה עמדה עם ההפקדה (ראה: בג"צ 318/75 [2] הנ"ל, בעמ' 137 מול האות ז). המחוקק הפקיד בידי ועדות התכנון גם את הסמכות לדון ולהכריע בהתנגדויות, המוגשות נגד התכניות שאושרו על-ידיהן; במובנים אלה לפחות אין ועדה תכנון, בדונה בהתנגדויות, מצויה במעמד זה עם גוף שיפוטי או מעין שיפוטי מקובל, ועצם העובדה, כי חבר ועדת תכנון הביע דעה במהלך הדיונים או נקט עמדה לגבי תכנית, שעמדה לדיון והוגשה לאישור, אינה פוסלת אותו מלמלא תפקידו ולקחת חלק בדיון בהתנגדויות לאותה תכנית. כל זאת, כמובן, תוך שמירה על הוראות החוק ומטרתו ועל עקרונות כלליים, בהם ידובר בהמשך, ואשר מטבע הדברים מחייבים ביתר שאת את ועדת התכנון, בעת שהיא דנה ומכריעה בהתנגדויות...

...אך המבחן הקובע הוא, אם היה אותו אדם בעל לב פתוח ונתון לשכנוע מנימוקי ההתנגדות (his mind was open) כדי לסטות מדעתו הקדומה, או שמא עמדתו היא נחרצת ומנוי וגמור עמו לדבוק בה ולאשר את האקט בכל הנסיבות, ויהיו נימוקי ההתנגדות אשר יהיו (closed mind). במקרה הראשון אין פסול, כאשר אותו בעל דעה ישמע גם את ההתנגדויות, והדבר אינו נוגד את הוראות החוק ואת רוחו וגם לא את הצדק הטבעי מבחינת חשש למשוא פנים..."

88. ככלל, שינוי עמדה טרם בא סיום ההליך התכנוני אל סופו אינו דבר פסול ויש לאפשרו במהלך ההליך התכנוני. איננו מקבלים את הגישה שלפיה משנפלה הכרעה אצל הוועדה המחוזית, אין להרהר אחריה בהיעדר גילויים חדשים או בחינה מחודשת, כל שכן בשלב המיועד לכך כחוק.

כל עוד הליכי התכנון מצויים בעיצומם, וטרם אושרה תכנית ופורסמה למתן תוקף, אין לראות את המעורבים בתהליך כמי שקנו להם הבטחה או הסתמכות שתכניתם תאושר

במתכונת זו או אחרת או בכלל. המשמעות של העובדה שהליכי התכנון טרם הושלמו, היא כי המעשה התכנוני לא בא אל סיומו. אך מובן הוא, שאין להטיל חובה על מוסדות התכנון לאשר או להמליץ לאשר תכנית שאינה ראויה לטעמים, אך ורק משום שעד כה ובמהלך הליך קבלת ההחלטות הביעו עמדה חיובית ביחס לתכנית.

89. ועוד נוסיף את הדברים הבאים: אכן, הפקדת תכנית משקפת שלב תכנוני מתקדם. יחד עם זאת, הליך הגשת ההתנגדויות מחייב את הבחינה הנוספת של הועדה המחוזית. נפנה בהקשר זה לקביעתו של כב' השופט לוי ב בבג"צ 701/81 **רות מלאך ואח' נגד רפאל לוי ואח'**, פ"ד לו(3), 1 הרואה בהחלטה על הפקדת תכנית החלטת ביניים בלבד.

בעע"מ 11061/04 **הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה נגד עיריית קריית אתא**, תק-על 2005 (2) 4071, נדונה שאלת גדרי סמכותה של הועדה המחוזית, לערוך שינויים בתכנית, בשלב של אחרי ההפקדה. בית המשפט העליון (כב' השופט רובינשטיין בהסכמתם של כבוד השופטים א. גרוניס וי. עדיאל) קבע כי על חברי הועדה לגלות שיקול דעת רחב. כך נקבע, כי אף אם לא הוגשו התנגדויות, מוסמכת הועדה המחוזית להחליט באורח שונה מן התכנית המופקדת. מפאת הרלוונטיות של הדברים לענייננו, נביאם בהרחבה:

"כשבתכנון סביבתי עסקינן, יש לראות את התמונה במבט רחב, מבט של אינטרס הציבור שמייצגים מוסדות התכנון, והמבטאים את תכליתו אין בלתי של חוק התכנון והבניה... המבט הרחב מורנו, כי בסופו של יום האינטרס הציבורי שעליו אמונה ועדה מחוזית לא ייבחן אך ורק בשאלה אם פלוני הגיש התנגדות ואם הוא עומד על התנגדותו. חברי הועדה אינם "מופעלי זולת", המופעלים על-ידי התנגדויות בלבד. עליהם לגלות שיקול דעת משלהם, והוא ייבחן לפי מהותו, לפי שליחותה של הועדה המחוזית, כנאמנת הציבור... אישור צריך להינתן לאחר סיום שמיעתן של ההתנגדויות ויכול להיות מותנה; ואף אם לא הוגשו התנגדויות, רשאי הוא להחליט באורח שונה מן התכנית המופקדת... על הועדה לשמש קולו של הציבור ולא להשליך יתרה על מתנגדים. כן ראו בג"צ 3132/93 מושלב נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון, פ"ד מ"ז(3) 741, 742 (השופט דורנר): "הפקדת תכנית אינה מחייבת את הועדה המחוזית לאשרה. הועדה מוסמכת, גם בהעדר התנגדויות, לדחות תכנית לאחר שדבר הפקדתה פורסם (סעיף 112 לחוק [דאז - א"ר]). יתרה מזו: כל עוד לא קיבלה תכנית תוקף סופי, רשאית הועדה, מטעמים הנעוצים בטובת הציבור, לשנות את החלטת... מוסד התכנון, מייצג האינטרס הציבורי הרחב, רשאי ואף חייב להפעיל את שיקול דעתו, כדברי בית המשפט שם, בענף התכנון והבניה "העוסק בעיקר בתכנון הפיזי של סביבתו של האדם, יש חשיבות גדולה למתן שיקול דעת רחב לרשות המינהלית בלא שזו תהא קשורה יתר על המידה בהחלטותיה הקודמות. לאינטרס ההסתמכות יש משקל נמוך יחסי בתחום זה..."

במקרה דנן נטען כי נציגי הועדה המחוזית ליוו את התכנית עוד בשלבים המוקדמים להפקדה, ואף תמכו ועודדו אותה. כאמור, אין בעובדה זו לחייב את הועדה המחוזית

להחליט לאשר את התכנית, ובכל מקרה, היה עליה לבצע חשיבה מחודשת לאחר שמיעת ההתנגדויות.

סיכומם של כל אלה אנחנו דוחים את הערר של עיריית חולון למעט קבלת הטענה שבסעיף 77 לעיל, בדעת רוב של החברים אורית קוטב, עמיר ריטוב והלל זוסמן וכנגד דעתו החולקת של חבר הוועדה אריאל וכסלר.

דעת המיעוט של אריאל וכסלר :

ממליץ לקבל את ערר עיריית חולון בחלקו.

החלטת הוועדה המחוזית לגריעת שטחים לפיתוח מהתוכנית תצמצם את אפשרויות הפיתוח של תמהיל רחב של בניינים ויחידות דיור מסוגים שונים, שבתמורה יאפשרו לרשות לייצר תמהיל חברתי מגוון.

יש לקבל את תשובת העירייה לוועדה המחוזית, ולהתאים מחדש, ככל הניתן, את תחום השטח הפתוח לרמת ערכיותו, ובא בעת להסיט את השטחים לפיתוח ושטחים לפיתוח בעתיד למתחמים רגישים פחות והכל תוך התייחסות למגבלות התח"ר.

ערר 22/13:

1. השטח נושא הערר של עיריית בת ים הוא השטח הממוקם בצדה המערבי של דרך איילון וגודלו כ- 240 דונם. תכנית ח/500, כפי שהובאה לאישור הוועדה המחוזית, משנה את ייעודו מאזור ספורט כאמור לאזור מסחר ותעסוקה.
2. הוועדה המחוזית קיבלה באופן חלקי את התנגדויות העוררת, עיריית בת ים, וקבעה בהחלטתה, כי תא שטח 450 יחולק לשטח לתעסוקה במזרח ולשטח למגורים עם אפשרות המרה לתעסוקה במערב.
3. על החלטה זו הערר שבפנינו.

טיעוני הצדדים:

טיעוני העוררות:

א. העוררות טוענות לפגיעה במשאבים הכלכליים ועיוות "חלוקת עושר"

4. שטח העיר חולון עומד על סך 18,927 דונם וצפיפות אוכלוסייתה עומדת על 1878 נפש לקמ"ר, בעוד ששטח העיר בת ים עומד על סך של 8,167 דונם בלבד וצפיפות אוכלוסייתה עומד על 20,000 נפש לקמ"ר. שטחי התעסוקה והמסחר בעיר בת ים עומדים רק על סך 660 דונם מתוך כלל שטח העיר, בעוד שהעיר חולון נהנית מאזורי תעסוקה אדירים המתפרסים על אלפי דונמים.

5. משכך, העוררות טוענות כי אישור שינוי אזור הספורט לאזור מסחר ותעסוקה בתוכנית ח/500 יפגע בכלכלת העיר בת ים, ינוון את אזור העסקים של העיר, יגביר את התחרות הבלתי הוגנת ויגרום לפגיעה בלתי נסבלת ב"חלוקת העושר", בעוד שהעיר חולון לא תפגע כלל וכלל מדחייתו. לטענתה, הוועדה המחוזית שגתה בקבלתה כשקיבלה את טענות העוררת באופן חלקי בלבד.

6. ראשית, העוררות טוענות כי שינוי שטח ההתנגדות לאזור מסחר ותעסוקה הגם שיצומצמו בו שטחי המסחר לא יפחית את הפגיעה באזור העסקים של העיר בת ים אלא אף יחזק אותה. עסקים רבים "יברחו" מאז העסקים של העיר בת ים לאזור שטח ההתנגדות בשל היותו מוטה תחבורה ציבורית ובשל נגישותו הקלה יותר לקהל רב יותר של אנשים. כתוצאה מכך, ירד מספר התושבים שיגיעו לאזור העסקים של העיר בת ים, עסקים יסגרו וירדו הכנסות הציבור ממיסים.

7. שנית, היה על הוועדה להתחשב בתשתית הקיימת ובפוטנציאל העתידי של העיר חולון והעיר בת ים בבואה לאזן בין היקף שטח התעסוקה בעיר בת ים ובין אלו שבעיר חולון בעניין "חלוקת העושר".

8. גם קביעת הוועדה בדבר כי ניתן יהיה להמיר שטחי מגורים לשטחי תעסוקה בשינוי נסיבות משאירה פתח לחיזוק עיוות "חלוקת העושר" בעתיד ויוצרת אי בהירות וחוסר מסוימות בתכנית.

ב. העוררות טוענות כי הכללת שטח הספורט ושטח המובלעת בתכנית ח/500 היא פגיעה בעיר בת-

ים

9. לדברי העוררות, בשנות השישים היא רכשה את הבעלות בשטח הספורט, אולם לבקשת ראש עיריית חולון דאז הסכימה שהשטח יוקצה לטובת עיריית חולון לצורך הקמת מרכז ספורט עליו וכך נעשה.

10. העוררות טענו כי שינוי יעוד שטח הספורט לשטח מסחר ותעסוקה יהווה פגיעה בנימוק המקורי שבגינה הסכימה העיר בת ים לצרף שטח זה לעיר חולון.

11. נטען כי בהעדר סמכותה של הועדה המחוזית לקבוע גבולות עירוניים היה עליה להשאיר את המצב התכנוני בשטח ההתנגדות כפי שנקבע בתוכנית ח/163/ב' וזאת עד לקבלת החלטת משרד הפנים בעניין הגבולות העירוניים של העיר בת ים.

ג. העוררות טוענות להפניית תנועה בהיקף גדול לתוך העיר בת ים

12. העוררות טענו כי מאז סלילת נתיבי איילון דרום, החיבור היחיד לשכונת קריית מיכה הממוקמת ממערב לכביש נתיבי איילון לעיר חולון הוא באמצעות גשר להולכי רגל בלבד, ואילו מעבר כלי רכב לשכונה נעשה על ידי "קפנדריא" דרך שכונת רמת הנשיא בבת ים. החלטתה של הועדה המחוזית לקבוע תקני חנייה מופחתים לא יקטינו את עומס הפניית התנועה באופן משמעותי לתוך העיר בת ים.

13. העוררות טוענות כי הפתרון התנועתי המוצע בתכנית אינו מיטיב עם העיר בת ים וגורם להכנסת כלי רכב רבים אל העיר בת ים, יצירת עומסי תנועה בצמתים המערביים ברח' קוממיות בבת ים, וכל זאת על מנת לאפשר לכלי הרכב יציאה מהמתחם לנתיבי איילון.

14. הועדה המחוזית ראתה סתירה בטענת העוררות אשר מחד מבקשות כי שטח ההתנגדות יכלל בתחום שיפוטה העירוני, בעוד שהן מתנגדות למעבר תנועה הנגזר ממנו. העוררות טוענות כי בטענה זו יש משום פלפול מיותר שכן העיר בת ים בהיותה "ענייה" בשטחי תעסוקה ומסחר מוכנה "לסבול" תנועה המתחייבת מהגדלת פעילות המסחר והתעסוקה, אולם אין כל סיבה שהפעילות תתרום לפיתוחה של העיר חולון, ואילו הפגיעה כתוצאה מהגדלת הפעילות תפגע בעיר בת ים.

ד. העוררות טוענות כי הפיכת אזור הספורט לאזור תעסוקה נוגד את הוראות תמ"מ/5

15. תכנית ח/500 איננה עונה להוראות בדבר שטחים חלופיים מאחר שאינה מספקת שטחי ספורט חלופיים לאזור הספורט נושא ההתנגדות. ההיפך קורה, וזאת בנוסף להפיכתו של אזור הספורט בן 242 דונם ל-218 דונם של מסחר ותעסוקה. התוצאה היא ששינוי היעוד מאזור ספורט מטרופוליני על פי תמ"מ/5 מחייב שינוי בתכנית מתאר מחוזית.

16. הועדה המחוזית אינה מקבלת את הטענה שכן לדבריה התוכנית מציעה שטחים חלופיים כנדרש ואולם תשובת העוררת לכך היא שבתוכנית המתאר הכוונה היא שטחי ספורט מטרופוליניים ולא שטחי ספורט עירוניים ואין בשטחים הכלולים בתוכנית והמיועדים לספורט כדי לשרת את הערים חולון ובת ים כערים מטרופוליניות.

תשובת המשיבה 1:

במענה לטענה כי שינוי ייעוד השטח לאזור מסחר ותעסוקה יגרום לפגיעה קשה באזור העסקים בתחום העיר בת ים ובכך תהיה פגיעה בחלוקת העושר המוניציפאלי:

17. הוועדה החליטה כדלקמן:

"הוועדה מחליטה לאפשר את צמצום שטחי התעסוקה, כדי להקטין את התחרות של אזור התעסוקה והמסחר עם אזור העסקים המתוכנן בעיר בת ים כפי שיפורט להלם: תא שטח 450 יחולק לשטח לתעסוקה במזרח ולשטח למגורים עם אפשרות המרה לתעסוקה במערב.

זאת על מנת לייצר איזונים בין עירוניים בין היקף שטחי התעסוקה בעיר בת ים לבין אלה שבתחום העיר חולון. יחד עם זאת, הואיל ולדעת הוועדה האזור שהנו מטה תחבורה ציבורית, על ציר אילון (שהינו דרך ארצית) ובסמיכות לתוואי הרכבת, מתאים לשמש אזור תעסוקה, קובעת הוועדה כי להוראות התכנית תתווסף הוראה המאפשרת להמיר בחזרה את שטחי המגורים הללו לתעסוקה, באישור הוועדה המחוזית, אשר תוכל לבחון את העניין מחדש אם ישתנו הנסיבות".

18. המשיבה חוזרת על טענתה שאין לקבל את נספח 3 המצורף לערר ומתאר את מצבה הכלכלי, באשר נספח זה הוכן לאחר החלטת המשיבה ולא הונח בפניה, אף שלא היתה כל מניעה כי הדבר ייעשה במסגרת התנגדות העוררות.

19. הנימוקים המשווים בין העיר חולון ובת ים ומצביעים על עוניה היחסי של העיר בת ים בשטחי תעסוקה אינם ממין העניין. המשיבה סבורה כי ההתדיינות ארוכת השנים סביב שיוכו המוניציפאלי של השטח אינה אמורה לפגוע בתכנונו של השטח. לא סביר ולא הגיוני כי שטח קרקע כה משמעותי לא יתוכנן במשך שנים רבות אך משום קיומה של תביעה להעברת השטח לשטח השיפוט של רשות מקומית אחרת.

20. אף על פי כן, הוועדה מציינת כי קיבלה באופן חלקי את טענות העוררות וצמצמה את היקפו של אזור התעסוקה. הוועדה מבהירה כי טיעון התחרות בעינו יעמוד גם אם השטח ישויך לעוררות, ויתוכנן כרצונה כאזור תעסוקה שהוא הייעוד המיטבי לשטח זה אף אליבא דעוררות בשל מיקומו באזור מוטת תחבורה ציבורית. מובן אפוא כי בכל מקרה על העוררות לשקוד בדרכים נוספות על הרחבת שטחי תעסוקה בתחומן והגברת האטרקטיביות של שטחי תעסוקה קיימים, במסגרת תכנית המתאר של העיר ובדרכים נוספות.

21. הגמישות שהותירה הוועדה בהחלטתה להמיר את שטחי המגורים לתעסוקה ככל שיחול שינוי נסיבות (באישור הוועדה המחוזית) נועדה לאפשר לעוררות, ככל שישונה השיוך המוניציפאלי של השטח, ליזום שינוי ייעודו בהתאמה לצרכיהן. מוזר כי העוררות מלינות על אפשרות זו.

באשר לטענה של הפנייה תנועה בהיקף גדול לבת ים :

22. הועדה החליטה : "מעבר תנועה מהמתחם ואליו דרך העיר בת ים נובעת ממיקומו של המתחם כמובלעת בתחום בת ים, יהא ייעודו אשר יהא. יחד עם זאת, מורה הועדה להוסיף לתכנית הנחיה לפיה במסגרת התוכניות המפורטות תישקל האפשרות לקבוע תקני חניה מופחתים לשימושי תעסוקה, שיהיו תקנים מקסימליים, וזאת בשים לב להימצאותו של המתחם באזור מוטה תחבורה ציבורית ובהתאם להוראות תמ"מ/5".

23. החלטת הועדה יוצרת שינוי מהותי בהיקפי התנועה שיעברו דרך העיר בת ים : ראשית באמצעות צמצום משמעותי של היקף שטחי הייעוד לתעסוקה כאמור לעיל, ושנית באמצעות קביעת הוראה לפיה בתכנית המפורטת תישקל האפשרות לקבוע תקני חניה מופחתים, וזאת בהתאמה להוראות תמ"מ/5 לאזורים מוטי תחבורה ציבורית. המשיבה תטען כי תקני חניה מופחתים בהכרח משפיעים על היקפי התנועה, באשר הם הגורם המחולל תנועה והפחתתו מחייבת שימוש בתחבורה ציבורית והפחתת תנועת רכב פרטי.

באשר לטענה כי השינוי נוגד את הוראות תמ"מ/5 :

24. הועדה מציינת כי התכנית מציעה שטחים חלופיים כנדרש בס' 4.4.3.4 לתמ"מ/5.

25. כמפורט בהחלטת הועדה המחוזית: "התוכנית קובעת את העתקת קריית הספורט המטרופולינית מהמיקום בו היא מסומנת בתמ"מ 5 בקריית מיכה, לשוליו המזרחיים של פארק החולות. מדובר בשטח שאיכותו עבור מתקני הספורט המטרופוליניים משתווה ואף עולה על זו של קריית מיכה..."

26. לטענה כי אזור הספורט אינו מטרופוליני – המשיבה מפנה לס' 2.7.4. א.3 להוראות התכנית הקובע באופן ברור ומפורש כי תא השטח מס' 330 אינו מיועד לשרת שכונת מגורים מסוימת, אלא לתת שירות ברמה הבינעירונית והמטרופולינית.

תשובת הוועדה המקומית לתו"ב חולון ועיריית חולון :

27. הקפאת המצב התכנוני של "אזור הספורט", עד לצירוף השטח לתחום השיפוט של בת ים, אינה התייחסות תכנונית אלא פוליטית/או מוניציפלית ומקומה בפני ועדת הגבולות.

28. עיריית בת ים והועדה המקומית הטעו בהצגת ההחלטה של ועדת הגבולות משנת 2005, לעניין שיוכו המוניציפאלי של השטח נשוא הערר לבת ים. בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון (בג"צ 5222/07) החליט שר הפנים למנות ועדת חקירה חדשה אשר הגישה בשנת 2009, המלצה שלא להעביר את קריית הספורט מחולון לבת ים, מהטעם שהעברה עלולה לסכל את תכנית ח/500 ואת קידום התכניות המפורטות שייגזרו ממנה. ב-19.03.13 המליץ מנכ"ל

- משרד הפנים לאמץ את החלטת ועדת הגבולות ובתאריך 07.04.13 החליט שר הפנים לאשר את המלצת מנכ"ל.
29. התכנית מציעה שינוי יעוד מיטבי מ"אזור ספורט" ו"חניה" ליעוד של "תעסוקה", ו-"מסחר", אף בעיני העוררות, כמשתמע מדבריהם במהלך הדיון בהתנגדויות ובהתאם לתכנית האב של בת ים,
30. הועדה המחוזית צמצמה בחצי את שטחי התעסוקה שבשטח נשוא הערר, המירה אותם למגורים, והחליטה כי תתווסף הוראה המאפשרת המרת שטחי המגורים לתעסוקה באישור הוועדה המחוזית.
31. תכנית ח/500 תאפשר שיפור ופיתוח המתחם, תשמש כאבן שואבת מטרופוליני, תתרום ותקדם את פיתוח העיר בת ים, לרבות מרכז העסקים בה.
32. הטענות התחבורתיות המועלות ע"י העוררות אינן מגובות בחוות דעת מקצועיות. כמו כן החלטת הוועדה המחוזית לעניין בחינת קביעת תקני חניה מופחתים לשימושי תעסוקה, נותנת מענה סביר ומידתי. בנוסף, התכנון המפורט של נושא התחבורתי והדרכים עתיד להיות בתכניות מפורטות.
33. לא קיימת סתירה תכנונית לתמ"מ 5. בהוראות התמ"מ קיים סעיף 4.4.3.4 המאפשר גמישות תכנונית בשינוי פרישתם ומיקומם של מוסדות ציבור עירוניים, בין עירוניים ומטרופוליניים, באופן שיאפשר תכנון מחדש. הוועדה המחוזית דנה בהעתקת מרכז הספורט העירוני-מטרופוליני מהשטח נשוא הערר למיקומו החדש, וקבעה כי התכנית המופקדת מציעה שטחים חליפיים אטרקטיביים יותר (תא שטח 330), אשר עתיד לרכז את ייעודם של "מבנים ומוסדות ציבור" עירוניים, בינעירוניים ומטרופוליניים).

החלטה:

שיקולים תכנוניים

34. מרבית טענות העוררות עוסקות בהשפעת שינוי הייעוד בשטח, מאזור ספורט לאזור מסחר ותעסוקה, על כלכלת העיר בת ים וזאת לנוכח מיקומו, בתחומי העיר חולון, ובסמוך לגבול העיר בת ים. לטענתן, שינוי השטח כאמור יביא לפגיעה קשה באזור העסקים בתחום העיר בת ים, להגברת התחרות הבלתי הוגנת ולפגיעה קשה ב"חלוקת העושר" שממילא עוותה לאורך השנים.
35. ברקע הדברים האמורים הוצגו בפנינו טענות בדבר עוניה היחסי של העיר בת ים בכלל, וביחס לעיר חולון בפרט, בשטחים ובכלל זה בשטחי תעסוקה ובמשאבים עתידיים להכנסות ממשאבי קרקע שאינם למגורים, דהיינו, שטחים מניבים. עוד תואר בפנינו מצבה הכלכלי של עיריית בת ים הסובלת מגירעון שנתי קבוע שיש בו כדי לפגוע בתושבי העיר בת ים, הן בספיגת

עלויות ארנונה גבוהות והן בחוסר היכולת של העירייה לספק שירותים נאותים והולמים לתושבי העיר, כחלק ממחויבויותיה כרשות מקומית.

36. המשיבות טענו בתשובותיהן כי מרבית הטיעונים שנטענו ע"י העוררות הם טיעונים מוניציפאליים שמקומם אינם בפני מוסדות התכנון.

37. זה מכבר קבעה הפסיקה שיש לתת למונח "שיקולי תכנון" משמעות רחבה. בעבר, הייתה מסגרת השיקולים "התכנוניים" שמוסד תכנון רשאי לשקול מוגבלת. כיום ברור כי הראיה של מוסד תכנון היא ראייה רחבה. בבג"צ 2920/94 אדס טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה פ"ד נ(3) 441, קובע כב' השופט חשין:
"לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהיתה בעבר. דין התכנון המקומי הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה למימדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. איננו מדברים עוד - כבעבר - אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר".

ועוד, ראו בעע"מ 9057/09 דן איגנר ועוד 32 נ' השמורה בע"מ, מפי כב' השופטת נאור:

"אכן הפונקציה המוטלת על מוסדות התכנון היא "תכנונית בלבד" (בג"ץ 1578/90 אייזן נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א (פורסם בנבו), [24.10.1990]) אך יש לזכור כי תכנון אינו עניין צר וחד מימדי. מדובר ב"מכשיר רב-עוצמה לקידום מטרות חברתיות, כלכליות, אקולוגיות ואסתטיות" (עע"ם 8193/02 ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ, פ"ד נח(2) 153, 162 (2003)) וכפי שקבעתי לאחרונה בהקשר אחר "דיני התכנון המודרניים מחייבים לשקול גם שיקולים חברתיים וסביבתיים וכן שיקולים ארוכי טווח 'מתוך אחריות ציבורית, לאומית, וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד [...]" (עע"ם 1446/06 הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ, פסקה 17 (פורסם בנבו), [21.9.2010]). כמו כן נקבע בפרשה אחרת כי שיקול הדעת הנתון לוועדת תכנון הוא "רחב ביותר, [ו]במסגרתו רשאית היא להביא בחשבון שיקולים מסוגים שונים" (ע"א 2413/06 מגדלי כספי רג'ואן ובנין בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה כ"ח (פורסם בנבו), [10.11.2009])."

38. על רקע דברים אלה, הטענות שהועלו ע"י העוררות הן טענות הראויות להידון בפנינו ואין לדחות אותן על הסף. מדובר בטענות לגיטימיות העוסקות בהשלכות חברתיות-כלכליות על העיר בת ים, אשר נכון שמוסד תכנון ייחשף אליהן בבואו להחליט בדבר אישור תכנית במסגרת השיקולים הרחבים שהוא נדרש להם. עם זאת, עלינו להימנע מלהיכנס לשאלות המוניציפאליות האופפות את העיר אשר אינן בתחום סמכותנו. אנו נדרשים אפוא לבחון אם הפתרון הראוי לסוגיות המועלות הוא אכן במישור התכנוני או שמא, הגורמים המוסמכים להידרש לסוגיות המוניציפאליות הם אלה שצריכים להידרש לנושאים העולים.

39. לאחר שבחנו את התכנית בראיה כוללת ואת ייעודי השטח שהיא מציעה, אנו סבורים, כי הייעוד המיטבי לשטח נושא הערר הוא הייעוד המוצע בתכנית דנן. דהיינו, ייעוד למסחר ותעסוקה. כן אנו סבורים, שהמיקום המתאים לשטחי הספורט גם הוא זה שהתכנית מציעה.

40. התכנית מושא הערר היא תכנית מרכזית וחשובה הכוללת בחובה מענה לצרכים ציבוריים רבים. צרכי מגורים, תעסוקה, פנאי וסביבה. מלאכת האיזון והיכולת להרכיב את הפאזל המורכב הזה היא מלאכה סבוכה, ואנו סבורים, כי הוועדה המחוזית עשתה מלאכתה נאמנה כפי שיובהר להלן.

41. הקצאת חטיבת השטח מושא הערר לתעסוקה נכונה בעינינו על שום מיקומה באזור מוטה תחבורה ציבורית ובקרבה לאזורי מסחר. הסמיכות לתוואי הרכבת והקרבה לדרך איילון שהיא דרך ארצית חשובות להצלחתו של אזור תעסוקה שכן יאפשרו את הנגשתו לאוכלוסיה. נגישות קלה ונוחה לאזור תעסוקה יאפשרו לו להתפתח ולתת מענה תעסוקתי לא רק למתגוררים בסמוך לו, דבר המהווה צורך ציבורי באזור המרכז, ללא שיוך עירוני כזה או אחר.

42. יתירה מכך, להבנתנו, סוגיית שינוי הגבולות בין העיר בת ים והעיר חולון לא ירדה עוד מהפרק ועיריית בת ים שבה ומבקשת להעלותה. במבט צופה פני עתיד, ככל שיוחלט ע"י הגורמים המוסמכים לבצע שינוי של הגבולות ומבלי לחוות דעה כלשהי בנושא, נראה לנו כי הותרת השטח האמור כמיועד לתעסוקה תהווה תכנון אשר ייטיב במקרה כזה גם עם העיר בת ים.

43. באשר לאזור הספורט, גם מיקומו הנבחר על פי התכנית עדיף בעינינו על מיקומו על פי התכנון התקף. זאת לנוכח הקרבה לאזור "פארק החולות" ולאזור המיועד לשטחי פנאי ונופש. ריכוז שטחי הטבע, הנוף והפנאי בסמיכות זה לזה נותן, למיטב שיקול דעתנו המקצועי, מענה טוב יותר ושלם יותר. יתר על כן, נכון למקם שטח זה בשטח ההשפעה של שדה התעופה, תחת מיקום אזור תעסוקה בשטח זה הסובל מהפרעות רעש.

אנו מקבלים את דברי הוועדה המחוזית בהחלטתה כדלקמן: "בשל הסמיכות לפארק עירוני גדול, הסמיכות לאזור תעסוקה והיכולת להשתמש בשימוש משולב בחניונים של אזור התעסוקה, ולהפחית בדרך זו את סך כל החניות הנדרשות. כמו כן, הקרבה לדרכים ארציות – כביש 4, אשר בימים אלה מקודמת בות"ל תכנית להארכתו ושדרוגו, ובו מתוכננת מסילת רכבת עתידית, ותחנת רכבת במחלף הסיירים". עוד מוסיפה הוועדה, כי השטח החלוף גדול יותר מהשטח המקורי בקריית מיכה, וכי בנוסף קיימים ומתוכננים בסמיכות מתקני ספורט ופנאי נוספים שלא במסגרת תכנית זו.

44. לא נסתר מעינינו כי שינוי הייעוד כאמור עלול להשליך על כלכלת העיר בת ים במצב התקף של שיוכו המוניציפאלי של האזור ובהקשר זה עולות שאלות של צדק חלוקתי בין הרשויות – בין תושבי העיר בת ים לבין תושבי העיר חולון. עם זאת, אל מול שיקולים עירוניים אלה ניצבת הראיה המחוזית הכוללת, שאליה נתנה הוועדה המחוזית את דעתה, והצורך לייצר תכנית שלמה וטובה יותר. וזאת עשתה, כאמור הוועדה המחוזית, בצורה נכונה.

45. האיזון אשר בוצע על ידי הוועדה המחוזית בהחלטתה, בין הראיה המחוזית המיטבית הכוללת לבין זו השמה דגש על ראית השיקולים העירוניים, נעשה לטעמנו בצורה טובה עת הוועדה המחוזית בחרה לצמצם את היקף שטחי התעסוקה ולהמיר את מחציתם בשטחי מגורים. הוועדה החליטה לצמצם את היקף שטחי התעסוקה, באמצעות חלוקת תא שטח 450 לשטח לתעסוקה במזרח ולשטח למגורים במערב תוך הוספת הוראה המאפשרת להמיר בחזרה את שטחי המגורים הללו לתעסוקה, באישורה, כדי שהיא תוכל לבחון את העניין מחדש אם ישתנו הנסיבות.

46. באופן זה הוועדה המחוזית הקטינה "את האיום" על כלכלת בת ים והקטינה את התחרות של אזור התעסוקה והמסחר עם אזור העסקים המתוכנן בעיר בת ים. בד בבד הוועדה אף העלתה את היקף שטחי המגורים שהתכנית מציעה, צורך חשוב כשלעצמו באזור המרכז. נציין בהקשר זה את סוגיית שטחי המגורים שהועלתה אגב ערר מספר 13/13 שהגישה עיריית חולון, את החלטתנו לעיל באיזון שבין שטחי הפארק לשטחי המגורים ועל כן, את חשיבות המענה שניתן במסגרת חטיבת השטח הנוכחית מושא ערר העיר בת ים גם לצרכי המגורים.

47. החלטה על הוספת הוראה להוראות התכנית המאפשרת להמיר בחזרה את שטחי המגורים הללו לתעסוקה ראויה אף היא ונותנת מענה מאזן ונכון: לדידנו, הוראה זו מאפשרת גמישות ראויה בנסיבות דגן. כך, ככל שתשתנינה הנסיבות – בין אם ע"י וועדת הגבולות ובין אם העיר בת ים תתייצב כלכלית- חברתית, ובין אם בכל דרך אחרת - תיוותר האופציה ליעד את השטח כולו לתעסוקה, שהרי מבחינה תכנונית גרידא, ובהתעלם משאלת הצדק החלוקתי בין הרשויות, תכנון ראוי יותר הוא זה שמותיר את האזור בייעוד תעסוקתי.

48. חשוב לא פחות הוא הצורך להביא את התכנית לקו הגמר בהקדם: החלטת הוועדה המחוזית עורכת את האיזונים האמורים באמצעות שינויים שאין בהם כדי להצריך תכנון מחודש. בכך מתאפשר המשך קידום התכנית הסמוכה על שולחן מוסדות התכנון שנים רבות וחלה על חטיבת שטח גדולה ומשמעותית באזור המרכז.

49. כחלק מהחלטתנו ובמסגרת בחינת נקודת האיזון הראויה, נוסף כי לצד היות הפתרון שהתוותה הוועדה המחוזית, הפתרון השלם והנכון לחטיבת הקרקע הנדונה, המענה לצרכי העיר בת ים יכול להינתן על ידי הכרעה כזו או אחרת של ועדת הגבולות או על ידי מציאת פתרון כזה או אחר של חלוקת הכנסות בין הרשויות. הנושא הועלה זה מכבר על שולחנה של

ועדת הגבולות וזו סברה, כי נכון לעת הזו, לפחות, אין הצדקה לשינוי הגבולות. עוד סברה הוועדה כי קודם לכל, נכון להשלים את התכנון לתכנית ח 500 ולא לעכבו. עם זאת, יתכן שבעתיד הנושא יבחן שנית, בין היתר לאור הקביעות התכנוניות שלנו אודות ייעודו של השטח. אין בדברים אלה כדי לחוות עמדה בשאלת שינוי הגבולות ונושא זה מסור לפתחם של הגורמים המוסמכים בלבד. יחד עם זאת, ככל שהם יסברו כי צרכיה הכלכליים של בת ים מצדיקים את שינוי הגבולות על פי מיטב שיקול דעתם המקצועי, בכוחם לתת את המענה המוניציפלי ללא פגיעה בתכנון המיטבי ובקביעת הייעודים הראויים של חטיבות הקרקע מושא התכנית.

50. הערה אחת נוספת בהקשר זה: דווקא לנוכח שיקולים אלו ולנוכח סברתנו, שעדיף כי הייעוד של חטיבת הקרקע יהיה לתעסוקה / מגורים בהתאם לקביעת הוועדה המחוזית, גם אם השטח יעבור בעתיד לתחומה של בת ים, ושישנם פתרונות אחרים, בדמות חלוקת הכנסות שאינם בסמכותנו ואינם פוגעים בייעוד התכנוני המיטבי, אפשרנו, במסגרת החלטת ביניים, לצדדים להגיע להסכמות ביניהם. סברנו, כי ראוי שרשויות ציבוריות ינסו להגיע ביניהן להבנות. לשם כך דחינו את מתן החלטתנו בחודשיים. לצערנו, חודשיים אלה לא נוצלו לגיבוש הבנות. להבנתנו, לא רק שלא נעשה מאמץ כזה במהלך החודשיים שחלפו, הצדדים גם לא הודיעו מראש שאין בכוונתם לקדם ביניהם הידברות שכזו. לדאבונו לאחר שחלף סד הזמנים הניתן על ידינו למו"מ בין הרשויות התברר כי הנושא כלל לא קודם על ידן והחודשיים שחלפו חלפו לריק.

תחבורה:

51. העוררת טענה כי הפיכת אזור הספורט לאזור מסחר ותעסוקה יגרום להפניית תנועה בהיקף גדול לתוך העיר בת ים.

52. לטעמנו, הוועדה המחוזית מספקת מענה ראוי לכך בהחלטתה כשהורתה להוסיף לתכנית הנחיה לפיה במסגרת התכניות המפורטות תישקל האפשרות לקבוע תקני חניה מופחתים לשימושי תעסוקה, שיהיו תקנים מקסימליים, וזאת בשים לב להימצאותו של המתחם באזור מוטה תחבורה ציבורית ובהתאם להוראות תמ"מ/5. אנו מסכימים עם ההנחה שעמדה בבסיס החלטה זו, כי תקני חניה מופחתים בהכרח משפיעים על היקפי התנועה, באשר הם הגורם המחולל תנועה. הפחתת מחייבת שימוש בתחבורה ציבורית והפחתת תנועת רכב פרטי. כמו כן, עסקינן באזור מוטה תחבורה ציבורית כאמור ולפיכך ממילא סביר להניח שמרבית הציבור יבחר להתנייד בתחבורה נגישה, קל וחומר בכבישים צפופים ועמוסים הנפוצים באזורי המרכז.

53. בנוסף, החלטת הוועדה לצמצם באופן משמעותי את היקף שטחי הייעוד לתעסוקה, כאמור לעיל, תביא בהכרח לצמצום היקפי התנועה, שכן קיים קשר ישיר בין היקף שטח התעסוקה ובין היקפי התנועה הנובע מכך באותו אזור.

54. התכנית קובעת את העתקת קריית הספורט המטרופולינית מהמיקום בו היא מסומנת בתמ"מ 5 בקריית מיכה לשוליו המזרחיים של פארק החולות. השתכנענו כי החלטת הוועדה בדבר חילופי השטחים מבוססת על הוראות ס' 5.6.2 לתמ"מ/5.

55. כאמור, אנו סבורים כי אכן הובטח שטח חלוף ליעוד אזור ספורט שהוא בעל פוטנציאל ורמת אטרקטיביות דומה, בפריסה עירונית מאוזנת, באותה תכנית המשנה את יעודי הקרקע, לשטח המקורי בקריית מיכה. לא זו אף זו - השטח החלוף אף איכותי יותר עבור מתקני הספורט המטרופוליניים ועדיף על פני השטח בקריית מיכה, כאמור לעיל.

56. העוררות טוענות כי אין בשטחי הספורט החלופיים כדי לשרת את הערים חולון ובת ים כערים מטרופוליניות ולפיכך אין מדובר בשטח ספורט מטרופוליני כפי שעולה מתכנית המתאר. גם טענה זו דינה להידחות לנוכח ס' 3.א.4.7.2 להוראות התכנית הקובע באופן חד משמעי כי "תא שטח מס' 330 בא להחליף את קריית הספורט הקיימת בקריית מיכה וישמש, בהתאם לתמ"מ/5, למוסדות ציבור עירוניים, בינעירוניים ומטרופוליניים (להלן : קריית הספורט המטרופולינית)". השימושים העיקריים בתא שטח זה יהיו לספורט ופנאי מודגש בזאת, כי שטח זה אינו מיועד לשרת שכונת מגורים מסוימת, אלא לתת שירות ברמה הבינעירונית והמטרופולינית".

סיכומה של החלטה, על דעת כל חברי הוועדה החלטנו לאשר את התכנית ולדחות את הערר.

שני העררים – ערר עיריית חולון וערר עיריית בת ים, נדחים אפוא. הראשון בדעת רוב והשני על דעת כל חברי הוועדה.

אורית קוטב, יו"ר

היום: 15.5.2014