|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע** | | |
|  | | |
| שרוני ואח' נ' אליו גבריאל ואח' | | 22 דצמ 2021 4234-07-21 |
|  | | |
| **השופטת** | יעל רז-לוי | |
|  | | |
| **העותרים** | 1. רינה שרוני 2. מרדכי שרוני 3. אסתר הלוי 4. אבי הלוי הלוי  ע"י עו"ד אברהם הלוי | |
|  | | |
|  | **- נגד -** |  |
|  | | |
| **המשיבים** | 1. רקח אליו גבריאל 2. רקח מוריס 3. ענת בירן ומור עדי קפלן 4. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה-מחוז דרום שלומי ירדן – פמ"ד אזרחי 5. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה- אשדוד  ע"י עו"ד אריק רביבו עו"ד ענת בירן עו"ד מור עדי קפלן (בשם בעלי המגרש) עו"ד שלומי ירדן – פמ"ד אזרחי (בשם הוועדה המחוזית) עו"ד אייל אילוז (בשם הוועדה המקומית) | |

**פסק דין**

|  |
| --- |
|  |

**פתח דבר**

העותרים בני הזוג שרוני (העותרים 1 ו-2) ובני הזוג הלוי מתגוררים בבית דו משפחתי צמוד קרקע ברחוב קדושי בלזן 19 (חלקה 25) באשדוד.

במגרש הצמוד לבית העותרים נערכה תכנית אשר הוכנה ע"י המשיבים 1 ו-2 שהם הבעלים של החלקה הצמודה לביתם(חלקה 24), תוכנית אשר והומלצה ע"י הוועדה המקומית אשדוד. בהתאם לתכנית שהינה בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום (להלן: "הוועדה המחוזית") אושרה תכנית נקודתית על פיה אושרה בנייתו של בניין בחלקה 24 בן 12 קומות.

העותרים המתגוררים כאמור בחלקה הסמוכה הגישו התנגדות אשר נדונה בפני וועדת המשנה להתנגדויות שליד הוועדה המחוזית, והעלו טענות רבות כנגד התכנית, בגין חוסר סבירותה, הפגיעה הרבה שיש בתכנית בעותרים, בביתם ובזכויותיהם. וועדת המשנה להתנגדויות שליד הועדה המחוזית(להלן:"ועדת המשנה להתנגדויות"), לאחר שקיימה שני דיונים בנוגע להתנגדות העותרים ואף הורתה על עריכת בדיקת הצללה ורוחות ע"י מגיש התכנית אשר תיבדק ע"י היועצת הסביבתית של הוועדה, מצאה לנכון בהחלטה ארוכה ומפורטת לדחות את התנגדות העותרים.

מכאן העתירה שבפני בה מבקשים העותרים להתערב בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות בהיות התוכנית שאושרה בלתי סבירה, פוגעת באור השמש, מהווה מטרד משמעותי, פורצת את תכנית המתאר המתוכננת בעיר אשדוד, ויש בתוכנית משום פגיעה בזכויותיהם באופן בלתי מידתי ובלתי סביר.

**סקירת ההליך התכנוני והחלטות הוועדה המחוזית וועדת המשנה להתנגדויות**

התכנית מושא העתירה מתייחסת למגרש המצוי בפינת הרחובות קדושי בלזן ואבא הלל סילבר ברובע א' באשדוד.

המדובר במגרש בו קיים מבנה המיועד להריסה ובהתאם לתכניות הקיימות, המקרקעין מיועדים לאזור מגורים א' בו מותרת בניה של שתי יחידות דיור בגובה 2 קומות (מדובר בתכניות מלפני מספר עשורים). התכנית שהוצעה ע"י בעלי המקרקעין – המשיבים 1 ו-2 - והומלצה ע"י הוועדה המקומית אשדוד, הינה תכנית לשינוי יעוד ותוספת זכויות באותו מגרש, ומציעה שינוי יעוד ממגורים א' למגורים בתוספת זכויות בניה מ- 705 מטר עיקרי ל-5.45 מטר עיקרי, כאשר על פי התכנון יוקם בניין במבנה בן 11 קומות לכיוון רחוב אבא הלל סילבר ו-12 קומות לכיוון רחוב קדושי בלזן (בשל הבדלי טופוגרפיה). כמו כן התכנית מציעה כי 80% מיחידות הדיור יהיו יחידות דיור קטנות בנות 75 מ"ר לכל היותר ו-20% בגודל של עד מאה מטר, כשקומת הקרקע תהיה מיועדת למסחר. עוד מתוכננים במבנה שני גני ילדים בחזית האחורית של קומת הקרקע לטובת תושבי הרובע. עוד צוין כי 30% מהדירות בתכנית ייועדו להשכרה, לצורך הגדלת המאגר לדיור בר השגה בעיר אשדוד.

התכנית האמורה הוגשה לוועדה המקומית באשדוד עוד בשנת 2016, וזאת הגם שמדובר בתכנית שהסמכות לדון בה מסורה לוועדה המחוזית ומכאן בהתאם לסעיף 62(א) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965, (להלן: "החוק"), היה על הוועדה המקומית להעביר את התכנית לוועדה המחוזית בצירוף המלצתה; ובהתאם בשנת 2017 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית על התכנית.

**החלטות הועדה המחוזית**

הוועדה המחוזית בהחלטתה מיום 23.04.20 החליטה להפקיד את התכנית. הוועדה ציינה ברקע להחלטה, כי בתכנית המתאר הכוללנית המקודמת בעיר אשדוד אזור זה מיועד ליעוד "עירוני מעורב" – אזור מעורב למגרשים ומסחר, אשר גובה הבינוי המותר יהיה עד 9 קומות. עם זאת, בקדמת המבנה קיימים מבני מגורים בני 12 קומות שנבנו בשנים האחרונות. עוד ציינה הוועדה ברקע הדברים, כי מגיש התכנית התחייב בכתב כלפי העיריה, כי כל הדירות מיועדות לדיור בר השגה, ו-30% מהדירות מיועדות להשכרה, וגני הילדים המתוכננים במבנה הינם בהתאם לדרישת היחידה האסטרטגית בעיריית אשדוד.

עוד ציינה הוועדה המחוזית בהחלטתה, כי התכנית המוצעת מהווה המשך למגמות הפיתוח ברובע א', וכי יש מספר נושאים בתכנית אשר נדרשת לגביהם התייחסות.

באשר לגובה המוצע בתכנית החורג מהגובה המוצע באזור זה על פי תכנית המתאר הכוללנית שהומלצה ע"י הוועדה המקומית שהינו 9 קומות, ציינה הועדה כי החריגה היא של 2 קומות לשימושים עיקריים ומעבר לכך ניתנה קומה טכנית.

בעניין זה הבהירה הוועדה המחוזית את הייחוד במגרש: "המגרש נשוא התכנית שונה מן המגרשים הסמוכים לאור היותו מגרש גדול יותר, הממוקם בצומת רחובות, כשמולו בניה קיימת בת 11 קומות ע"ג קומת מסחר (סה"כ 12 קומות). כמו כן התכנית ייחודית בכך שניתנה התחייבות היום לבניית דיור בר השגה, הכולל גם 30% יח"ד להשכרה לטווח ארוך ויתר הדירות למכירה במחיר בהישג יד, כך שהגדלת כמות הזכויות והקומות מגדילה את היצע יחידות הדיור שבהישג יד בעיר. כמו כן הקצה היום, בקומת הקרקע של הבנין, שטח לבינוי ציבורי עבור שני גני ילדים.".

לצד זאת החליטה הועדה המחוזית, כי לאור החריגה מתכנית המתאר שבהכנה כאמור לעיל, יש לקבוע נסיגת הבניין מקו הבנין בשלוש הקומות העליונות בתאום עם לשכת התכנון.

כמו כן הוחלט על הוספת סעיף סטייה ניכרת בתוכנית לעניין גובה הבניין ומספר הקומות מאחר והלכה למעשה ניתנה כאן תוספת השקולה להקלה, כפי שהוועדה המקומית הייתה מוסמכת לתת במסגרת סמכותה.

הוועדה התייחסה גם לעניין תמהיל יחידות הדיור והחליטה, כי תמהיל הדירות המוצע בתכנית יציע גם מעט יח"ד בינוניות כך שיוצע תמהיל של 80% דירות קטנות עד 75 מ"ר ברוטו ו- 20% דירות בינוניות עד 100 מ"ר עיקרי.

בסופו של דבר החליטה הועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתיקונים שציינה, ובכלל זה אף צמצום תקן החניה בתכנית כך שמספר קומות מרתפי החניה לא יעלה על 3 קומות מלאות, בנוסף לחצי קומה הנובעת מהטופוגרפיה; ותיקון התכנית לעניין הסעיפים הנוגעים לדיור בהישג יד ודיור להשכרה.

לאחר הפקדת התכנית הוגשו ע"י העותרים התנגדויות לתכנית (ראה נספח ע/2 לעתירה).

ועדת המשנה להתנגדויות דנה ביום 8.2.21 בהתנגדויות העותרים, זאת לאחר ששמעה את העותרים וערכה דיון ממושך בטענותיהם (ראה תמליל פרוטוקול הדיון הפנימי שנערך בוועדת המשנה לאחר שנשמעו אותן התנגדויות, המונה כ- 80 עמודים - נספח 7 לתשובת המשיבים 1 ו-2).

לאחר שמיעת ההתנגדויות החליטה הוועדה, כי יש מקום לערוך בדיקות נוספות באשר לטענות העותרים להצללה וחסימת אור השמש שתיגרם כתוצאה מבניית הבניין במגרש הסמוך. על כן הוחל, זאת בהתאם להמלצת יועצת הסביבה לוועדה המחוזית, כי מגיש התכנית יערוך בדיקת הצללה ורוחות, אשר תתייחס אף למבנה בן 9 קומות כקבוע בתכנית המתאר הכוללנית המוצעת בעיר אשדוד, ולמבנה של 12 קומות בתכנית המוצעת, ומהו מספר הקומות שמעליו הצללה והרוחות היא משמעותית ועל כן הדו"ח ייבדק ע"י היועצת הסביבתית של הוועדה המחוזית; וכי לאחר קבלת כל התייחסויות הצדדים הוועדה תשוב ותידרש לקבלת החלטה בהתנגדויות ובתכנית, לאחר שיערך דיון פומבי.

החלטת ועדה המשנה להתנגדויות מיום 26.5.21 – מושא העתירה

**בדיון ההמשך ביום 26.5.21** השלימה וועדת המשנה להתנגדויות את הדיון בהתנגדויות ובתוכנית, זאת לאחר קבלת תוצאות הבדיקות בנוגע להצללה. בדיון נשמעו שוב העותרים אשר חזרו ושטחו את טיעוניהם באמצעות העותר 4 בפני הוועדה (תמלול פרוטוקול הדיון הנוסף בהתנגדויות צורף לעתירה – ע/4 עמ' 42-82). לאחר שמיעת ההתנגדויות נערך דיון ארוך ומפורט בהתנגדויות העותרים ובתכנית בכללותה (פרוטוקול הדיון המתומלל – ע/4 – עמ' 82 – 210).

בהחלטתה דחתה הוועדה את התנגדויות העותרים. הוועדה דנה ברקע לתכנית כפי שצוין בהחלטות קודמות ובהשתלשלות ההליך התכנוני תוך שציינה, כי טענות העותרים שהתנגדו לתכנית הן בכתב והן בעל פה נבחנו לעומקן.

הוועדה בהחלטתה סוקרת למעשה באופן מפורט ומדוקדק את התנגדות העותרים 3 ו-4 ואת התנגדות העותרים 1 ו-2, ולמעשה הן בהתנגדות האחרונה בכתב שהוגשה (נספח ע/1) והן בדיון בפני וועדת המשנה, העותר 4 העלה טענות בשם כל העותרים.

באשר לטענות העותרים הנוגעות לצפיפות התכנית ותוספת יחידות דיור רבות ציינה הוועדה:



באשר לטענות העותרים כי הבינוי מצליל במשך שעות על ביתם ציינה וועדה כי:



באשר לטענות העותרים, כי התוכנית עשויה להשפיע על עומסי התנועה ברובע, הוועדה ציינה כי התכנית תואמה עם יועץ התנועה לוועדה המחוזית, וכי בתכנית בהיקף כזה אין צורך בבדיקת השפעה תחבורתית, כאשר תקן החניה בתכנית ייושם ככל הניתן כדי לעודד צמצום השימוש ברכב פרטי.

וועדת המשנה להתנגדויות דחתה אף את הטענות שנגעו להפרעות שנטען כי ייווצרו מהשטח הניתן לפריקה וטעינה, תוך שצוין כי המיקום של אזור פריקה וטעינה בחזית המבנה לא אמור ליצור הפרעה כשלהי. הוועדה דחתה את הטענות בדבר אי התאמת הבינוי לסביבת הרובע ולתכניות החלות בעיר תוך שציינה כי התכנית בעלת חשיבות מיוחדת מאחר ומציעה תוספת יחידות דיור בהישג יד ויחידות דיור להשכרה ומאפשרת הקמת גני ילדים לטובת תושבי הרובע; וכי הרובעים הוותיקים בעיר עוברים כולם תהליכי ריבוי וציפוף. במקרה זה מדובר בתכנון מטיב המציע מבנה עם שימושים מעורבים ותוספת של דירות קטנות בר השגה בקרבה לים.

הוועדה דחתה טענות נוספות שהועלו בהתנגדות הנוגעות להיקפי צפיפות גבוהים, בעיות במערכת הביוב שהתכנית עלולה להחמיר, היווצרות של רעש אבק וסכנות עתידיות, צוין בעניין זה כי התכנית תואמה עם נציג משרד הבריאות לעניין פתרון ביוב, וכי הקבלן צריך לעמוד בתקנות למניעת רעש ומפגעים ומכאן לא מצאה ממש בהתנגדות גם בעניין זה. הוועדה אף התייחסה לטענות הנוגעות לירידת ערך ופגיעה בקניין וציינה כי אינה עוסקת בנושאים קניינים, וכי במידה וקיימת פגיעה בקניין באפשרות העותרים לפעול בהתאם לסעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה.

**דיון והכרעה**

לאחר ששקלתי את מכלול טענות העותרים והמשיבים, הן בכתבי הטענות ובעיקרי הטיעון, והן בדיון בעל פה, אל מול החלטת הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית והחלטת וועדת המשנה להתנגדויות, באתי לכלל מסקנה כי אין מקום להתערב בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות.

דרכי למסקנה זו עוברת דרך שתי תחנות: ראשית, אופן בחינת טענות העותרים והפעלת הביקורת השיפוטית על החלטת מוסדות התכנון, אשר נגזר מן ההלכות הכלליות בדבר היקף שיקול הדעת של הביקורת השיפוטית על החלטת הרשות המנהלית בכלל ובפרט על החלטת מוסדות התכנון, בהתחשב אף בכך שמדובר בהחלטה בטענות תכנוניות בעיקרן.

שנית, בהינתן היקף הביקורת השיפוטית הראוי, בהתחשב בעובדה שמדובר בעניין שנדון באריכות ובאופן דקדקני על ידי הגורמים המקצועיים ועל ידי מוסד תכנון בעל מעמד בהיררכיה התכנונית – הוועדה המחוזית, ולאחר בחינת טענות העותרים לגופן, מצאתי כי עם כל ההבנה לליבם ולטענות העותרים, אין למצוא חוסר סבירות או פגם המצדיק התערבות בהחלטת הועדה המחוזית ובהחלטות וועדת המשנה להתנגדויות, שליד הועדה המחוזית.

**היקף הביקורת השיפוטית הראוי**

הלכה ידועה היא כי בית המשפט אינו נכנס לתפקידו של מוסדות התכנון וכי אין זה מתפקידו להפעיל שיקול דעת תחתיו, ועל כן העילות להתערבות על ידי בית המשפט הינן מצומצמות בהתאם לדין המנהלי תוך בחינת סבירותה של ההחלטה:

**"נקודת המוצא היא כי הפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות מוסדות התכנון תיעשה בצמצום. אין בית המשפט שֹם עצמו בנעליהם של מוסדות התכנון ואין הוא מביא את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם המקצועי. התערבות בית המשפט בהחלטותיהם של מוסדות התכנון נעשית ככלל במשֹורה, וזאת רק בהתקיים עילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המנהלי ..."**

**[**עע"מ 249/20 איאד חליל עמירה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (18.04.2021)].

וראו גם:

**".. בית המשפט אינו מוסד תכנון ואינו "מתכנן-על", ואין הוא שם את שיקול דעתו תחת שיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון אשר הוסמכו בחוק להפעיל סמכויות אלה. תפקידו של בית המשפט הוא בהפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות מוסדות התכנון –**

**"כלל נקוט הוא בידינו כי בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות" (עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, [פורסם בנבו] פסקה 9 (24.11.2005)).**

**אין מדובר בהלכה חדשה, אלא בכלל הנקוט בידי בית משפט זה מימים ימימה, עליו חזר פעמים אין ספור לאורך השנים.."**

[עע"מ 846/20ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה- מחוז תל אביב נ' אופקים ב.י. רוטשילד 70 בע"מ (13.09.2020)].

במקרה דנא המדובר בתוכנית שנדונה הן בועדה המחוזית אשר החליטה על הפקדת התוכנית והן על ידי וועדת המשנה להתנגדויות – מוסדות תכנון בהם מצויים גורמים מקצועיים שונים מתחום התכנון ומתחומים המשיקים להם, המצויים שם כדי להכריע ולגבש תוכניות לעיתים רבות היקף שהינן בסמכות הוועדה המחוזית. זאת ועוד, המדובר בהחלטה שנתקבלה אחרי מספר דיונים בועדה המחוזית ובועדת המשנה להתנגדויות, בנושאים שבמהותם הינם נושאים תכנוניים, ומכאן מתחייב שהביקורת השיפוטית תהיה מרוסנת ותעשה במשורה.

**התייחסות פרטנית לטענות העותרים**

טענות העותרים הן בהתנגדות בכתב, בדיון בפני וועדת המשנה ובדיון בבית המשפט, מתרכזות במספר עניינים עיקריים כפי שיפורט להלן. נציין כי העותרים העלו בהתנגדותם טענות כנגד שני גני הילדים המתוכננים בקומת הקרקע וטענו כי אלו יהוו מטרד, אך לאחר שהוברר להם שגני הילדים מתוכננים מעברו השני של הבניין וכי יבנה קיר חוצץ, הם הסירו את התנגדותם בעניין זה.

הטענה בדבר פריצת תכנית המתאר בגובה הבניין, מספר יחידות הדיור וצפיפות בלתי סבירה

העותרים בהתנגדות שהוגשה על ידם טענו, כי מדובר בתוכנית שבה צפיפות דיור עצומה, חריגה ולא סבירה של בניין המתנשא לגובה של 42 מטר וכולל 56 יחידות דיור, מסחר וגני ילדים וכי צפיפות של 40 יחידות לדונם חריגה ובלתי סבירה. הודגש, כי המדובר בשכונת מגורים המאופיינת ברובה בבניה נמוכה וכי האופי "האמיתי" של הסביבה אינו בניינים רבי קומות שכן אלו נבנו ממזרח לרחוב אבא הלל סילבר ולרחוב קדושי בלזן ואילו הבניה ממערב מאופיינת בבניה נמוכה. עוד צוין, כי המדובר בבניין מפלצתי אשר בנייתו לתוצאה בלתי סבירה כאשר לפתע מתכנית בתוקף בה הותרו לכל היותר 2 קומות ושתי יחידות דיור, תיעשה קפיצה לבניין בן 12 קומות עם כל היחידות והשימושים שהועלו; ועל כן מדובר בתכנית פוגענית בצורה בוטה ובלתי מידתית בעליל.

נציין, כי בעתירה עצמה ובעיקרי הטיעון העלו העותרים טענה דומה אם כי מזוית מעט אחרת (אשר לגביה טענה המדינה במידה מסוימת של צדק, שיש בה משום הרחבת חזית). המדובר בטענת העותרים , לפיה אישור בנית התכנית יש בו משום "פריצה" של תכנית המתאר הכוללנית שהוועדה המקומית באשדוד עמלה עליה שנים רבות, אשר לפיה גובה הבניינים באזור לא יעלה על 9 קומות. לטענת העותרים הוועדה המחוזית היתה אמורה לשמש כשומר סף והאזרח הקטן והנורמטיבי מצפה לפחות שהרשות הציבורית תכבד את הוראותיה, ואותה "פריצה" של תכנית המתאר באישור מספר הקומות הגבוה של הבניין בתכנית כאן, תוביל ל"פריצות" נוספות ולתוצאה בלתי ראויה.

וועדת המשנה בהחלטתה התייחסה לטענות אלו וציינה, כי המגרש נשוא התכנית הוא מגרש פינתי הגדול מהמגרשים הסמוכים לו, וכי כלל המבנים החדשים הקיימים מצפון ודרום מזרח למגרש לאורך רחוב אבא הלל סילבר הינם מבנים בני 8 – 12 קומות. על כן התכנית אינה חריגה בסביבתה ודומה לבינוי החדש באזור, וכי לאור אופי הבינוי החדש בסביבה ישנה סבירות שאף בעתיד הבלוק העירוני בו קיים המגרש, ישנה את אופיו לבינוי הדומה למרקם העירוני ממזרח לו.

טענות העותרים אשר יוצאים חוצץ כנגד הקמתו של בניין שבעיניהם נראה כמפלצתי בסמוך לביתם בו התגוררו עשרות שנים, הינן מובנות וטבעיות; ואין ספק שבניית הבניין שאושר בתוכנית, יביא הלכה למעשה לשינוי באופי הבינוי באותו בלוק, למצער באותו מגרש, כאשר כפי שציינה וועדת המשנה להתנגדויות יכול וסנונית זו תקדים את בואן של אחרות שיבואו בעקבותיה.

כפי שניכר במקרה זה, וכך קורה לא אחת, הכרעה בהתנגדות לתכנית מסוימת מציפה את המתח וההתנגשות בין אינטרסים שונים ושיקולים המתנגשים, אשר תכנון נכון ומושכל אמור לערוך את האיזון ביניהם.

במקרה זה העותרים טוענים וחזרו על כך אף בדיון בבית המשפט, כי הם מבינים את הצורך בהתחדשות ושינוי, אך לטעמם במקרה זה הפגיעה באינטרס שלהם הינה מובהקת, עצומה ובלתי סבירה ולא נעשה איזון כנדרש; ולעומתם המשיבים – היזם ובעל המקרקעין, יוצאים וידם על העליונה, כשכל מבוקשם ניתן להם על מגש של כסף.

התרשמתי כי אכן העותרים, כפי שציינו בפני, מדברים מדם ליבם, וברור ומובן הקושי שלהם להשלים עם השינוי שנכפה עליהם, לאחר שבמשך עשרות שנים התגוררו בבית חד קומתי ללא שכנים בחלקה 24(למעט מבנה נטוש שהיה קיים שם). ועתה באישור התוכנית תתאפשר בניית בניין מגורים בן 12 קומות וחנייה תת קרקעית אשר הכניסה אליה תעבור קרוב לחדרי השינה שלהם, והכל באבחה אחת וללא כל הכנה או הדרגתיות מבחינתם.

לצד זאת, ועם כל ההבנה לאמור, נדמה כי השיקולים שעמדו בבסיס החלטת וועדת המשנה להתנגדויות והוועדה המחוזית בהפקדת התכנית, הינם שיקולים תכנוניים הלוקחים בחשבון את הנתונים הספציפיים של התוכנית ושל המגרש בו אנו עסקינן, יחד עם התחשבות במגמות תכנון ברמה הארצית וכן ברמת העיר אשדוד, תוך עריכת התחשבות גם בטענות העותרים. הוועדה אף בחנה ושקללה במסגרת שיקוליה את הבניה באזור כולו, תוך התייחסות לכך שישנם בניינים גבוהים כבר באזור, ותוך מתן משקל כמתבקש לתרומה לרובע שעתידה להיות בבניית בנין זה.

מקרא העתירה והחלטת הוועדה מצביעים על הזירה בה אנו מצויים - הכרעה בתכנית מסוג זה מתקבלת בצומת של התנגשות בין מגמות נוגדות – בניה נמוכה ומרווחת מחד, והתחדשות עירונית צפופה ובנויה לגובה מאידך.

תפיסות תכנון עדכניות מדברות על כך שתכנון הינו הכרעה ערכית בין העדפות שונות. משמע, לצד המסד הספציפי וההשלכות שיהיו לתוכניות מסוימת, ישנה גם מדיניות התכנונית, הנגזרת אף מההכרעה בדבר התוצאה העדיפה לאחר בחינת מכלול השיקולים המתנגשים.

כך למשל אישור יחידות דיור רבות באופן שיעלה את צפיפות הדיור, יכול להיות כזה אשר יש לו השלכות, בכך שהעלאת צפיפות הדיור יכולה להביא עמה עומס על תשתיות(כפי שטענו העותרים ביחס לתשתיות הביוב ברחוב הרעועות לדבריהם ממילא) ופגיעה במרחבים הפתוחים. לעומת זאת מדיניות של ציפוף דיור יכולה להכניס לשוק היצע דירות גדול יותר וטומנת אף בחובה יתרונות נוספים.

על כן ההכרעה במקרה כזה כאשר מדובר בתכנית שברי כי אכן תגרום לצפיפות דיור(וודאי ביחס למצב ולתוכניות הקיימות), תעשה על סמך איזון שיקולים רחב יותר אשר יש בו משום הכרעה ערכית, ולא רק בהיבט הטכני של ההשלכות שיש לתוכנית כזו (ראה ההתייחסות לאמור בספרם של שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה, בעמ' 52).

במובן מסוים אנו מוצאים את קווי המתאר של אותה הכרעה ערכית בהחלטת הוועדה המחוזית וועדת המשנה להתנגדויות. כאשר זאת סקרה מחד את טענות העותרים על פגיעה בתשתיות (לדוגמה בנוגע לתשתיות הביוב), וצפיפות הדיור שתיגרם מטבע הדברים לאחר בניית אותן 56 יחידות דיור, אך מאידך נתנה את המשקל המתחייב למגמות כלליות של התחדשות עירונית, ולכך שבניית הבניין תכניס היצע של דירות גדול יותר. הדברים נכונים במיוחד לאור תמהיל הדירות שהוצע בבניין והעובדה שהוסכם על יחידות מסוימות שיהוו דיור בר השגה - חלק להשכרה לטווח ארוך וחלקן למכירה.

זאת ועוד, איזון בין התכליות השונות של דיני התכנון והבנייה אינו איזון שנעשה רק בנסיבות הספציפיות של תוכנית מסוימת הנדונה בפני מוסד התכנון, אלא עוסק לא אחת באיזון המונחה על ידי שיקולים חברתיים, כלכליים, ותכנוניים ברמה הרחבה והגבוהה יותר.

נדמה כי הדברים נכונים וישימים על התוכנית שבפנינו. כך למשל הוועדה המחוזית עוד בהחלטתה על הפקדת התכנית (נספח 3 לתשובת המשיבות 1 ו-2) מציינת כי התכנית מהווה המשך למגמות הפיתוח בעיר אשדוד. בהמשך בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות צוין, כי הוועדה רואה חשיבות רבה באישור התכנית ובניית אותו מבנה לשם כך שיהיו בו יחידות קטנות ויחידות דיור להשכרה, ואף הוספת גני הילדים שאינם מחויבים לפי כמות יחידות הדיור, גני ילדים המיועדים בעיקר לרווחת התושבים השכנים לבניין.

גם בדיון בבית המשפט התייחסו המשיבים 3 ו 4 לעניין זה. כך למשל ציינה סגנית מתכננת המחוז הגב' רחל קטושבסקי כי "כשהגיעה תכנית של יזם פרטי אנחנו בוחנים אותה במנעד גדול של בחינות, מה תכנית המתאר אומרת כמובן, מה יש במרחב הזה בנוי ומתוכנן, מה העיר צריכה, מה תועלות הציבוריות שיזם כזה או אחר, ולא משנה מיהו, יכול לתת לעיר במקום הזה. ומייצרים תפיסה תכנונית כוללת שכמובן תוכנית המתאר היא מרכיב לא מבוטל אבל לא יחיד בחשיבה הזו" (פרוטוקול מיום 6.12.21, עמ' 3, ש' 33).

עוד צוין, כי המדובר במגרש גדול המצוי בצומת רחובות, מגרש פינתי, הוא בעל מאפיינים יוצאי דופן הקשורים בין היתר להיותו מגרש פינתי ועל כן אושרו 11 קומות בבניין זה (הקומה ה- 12 הינה קומה טכנית), וכי אפיוניו הייחודיים של המגרש מצדיקים את אותה "פריצה" של תכנית המתאר הכוללנית המוצעת בעיר אשדוד.

עוד ציינו המשיבים בתגובותיהם ואף על כך לא הייתה מחלוקת, כי אותה תכנית מתאר כוללנית, הגם שאומצה והומלצה ע"י הוועדה המקומית, טרם אושרה, ולמעשה רק בשבועות האחרונים התקיים דיון ראשון בוועדה המחוזית ביחס אליה, ועל כן היא עדיין רחוקה מאישור; ומכאן ברי שאין המדובר בתכנית מחייבת. היועץ המשפטי של הוועדה המקומית אף הוסיף, כי גם אם הייתה תכנית מתאר כוללנית בתוקף אשר חלה על האזור, הרי ניתן היה לסטות ממנה באישור הוועדה המחוזית, ובמקרה זה בכל מקרה הדיון בתכנית נערך מראש בוועדה המחוזית, שלה כאמור הסמכות אף לסטות מתכנית מתאר כוללנית.

נוכח כל המקובץ ונוכח ההתייחסות הקונקרטית להצדקה לאישור גובה הבניין ומספר יחידות הדיור בתמהיל האמור לאור שיקולים תכנוניים במבט רחב יותר – אשר ההתייחסות אליהן עוברת כחוט השני לאורך כל החלטות מוסדות התכנון - ומגמות התכנון הכלליות כפי שצוינו לעיל, לא מצאתי כי יש מקום לקבל טענת העותרים בעניין זה.

הטענה בדבר פגיעה באור השמש ויצירת הצללה על ביתם

העותרים טענו בהתנגדות ובעתירתם, כי בניית הבניין תיצור הפרעה לאור השמש שכן תיבנה מעין חומה בין מגרשם של העותרים למגרש בו ייבנה הבניין, אשר יצור הצללה ויפגע באור השמש וזרימת אויר חופשיים החל מסוף גובה תקרת הקומה השנייה בבניין ועד לרום השמים, וכי הפרעה לאור השמש הינה עוולה בהתאם לסעיף 48 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]. עוד טענו העותרים כי המדובר בהצללה ובפגיעה באור השמש שהינה זכות שנרכשה במשך עשרות שנים ואין לקבל פגיעה בה.

בעתירה הוסיפו העותרים וטענו, כי הנימוק שניתן ע"י הוועדה בדחיית התנגדותם בעניין זה – העובדה שאין תקן ביחס לכמות האור הנדרשת בחזית המזרחית, הינה בלתי סבירה ולא יעלה על הדעת שמעצם העובדה שלא קיים תקן תאושר פגיעה ללא גבול וללא הגיון.

באשר לשאלת ההצללה העותרים הגישו לוועדה המחוזית חוות דעת מטעמם (ע/5) שממנה עולה כי תהיה פגיעה בעונת החורף בחשיפה לשמש בחזית המזרחית הן בבניית בניין של 9 קומות והן בניית בניין של 12 קומות, אשר יוסיפו הצללה משמעותית בחזית המזרחית בכל עונות השנה, אם כי קיים הבדל קטן בלבד בין מבנה בן 9 קומות למבנה בן 12 קומות.

המשיבים 1 ו-2 הגישו דו"ח מטעמם בעניין זה כדי לבסס טענתם שאין פגיעה באופן לו טוענים העותרים, ושני הדוחות נבדקו ע"י היועצת הסביבתית של הוועדה המחוזית(בהתאם להחלטה הראשונה של וועדת המשנה להתנגדויות). לאחר עריכת הבדיקה כאמור ושמיעת טענות העותרים שוב ביחס לדוחות שהוגשו, החליטה וועדת המשנה להתנגדויות לדחות את ההתנגדות.

הוועדה הסתמכה על חוות דעתה של יועצת הסביבה לוועדה המחוזית, ממנה עלה כי התכנית המוצעת עומדת בשעות התקן בשעות החשיפה לשמש ובהנחיות המשרד להגנת הסביבה; וכי התכנית לא תצל על החזית הדרומית של המבנה, ואין לה גם השפעה על החזיתות הצפונית והמערבית. ביחס לחזית המזרחית צוין בהחלטה, כי על פי התקן הבדיקות לעונת החורף לא נערכות בחזית מזרחית, אך למרות זאת לאחר בחינה של ממצאי הדו"ח שהוגש ע"י העותרים הפער קיים רק בחודשי הקיץ והתקן המקובל לבחינת הצללה אינו מתייחס לחודשים אלו, ועל כן נדחתה ההתנגדות.

בחנתי את טענות העותרים בעניין זה ואת החלטת וועדת המשנה להתנגדויות, ולא מצאתי שנפל פגם או חוסר סבירות בהחלטתה. מעיון בפרוטוקולים המתומללים של ישיבות וועדת המשנה להתנגדויות עולה, כי היה דיון ארוך מעמיק ורציני בשאלת ההצללה.

הוועדה התייחסה בכובד ראש לטענות העותרים וניכר כי סברה שמדובר בעניין חשוב, אשר הוא היווה את הטעם העיקרי לכך שלא התקבלה החלטה בתכנית ובהתנגדויות העותרים בישיבתה הראשונה מיום 9.2.21. תחת זאת החליטה הוועדה לחייב את מגיש התכנית להגיש בדיקת הצללה ולערוך לאחר מכן בדיקה של פגיעה זו ע"י היועצת הסביבתית של הוועדה המחוזית, תוך התייחסות אף לשאלה מהו מספר הקומות שמעליו השפעת ההצללה והרוחות מהותית. בסופו של דבר נמצא שלמעשה אין הבדל ממשי ומהותי בין מבנה של 9 קומות לבין מבנה של 12 קומות.

ויוער, לא מצאתי לקבל גם את טענות העותרים כי גם אם לא קיים תקן ביחס לחזית מזרחית, הרי הדבר אינו לא מצדיק התעלמות הוועדה מהצללה שנוצרת בחזית זו. שכן הוועדה התייחסה כאמור גם למעלה מן הצורך,לשאלת ההצללה ומידתה בחזית המזרחית, ונימקה את החלטתה בכך שהפגיעה אינה משמעותית ומתייחסת רק לחודשי הקיץ שם יש שעות שמש מרובות.

**טענות העותרים בנוגע לחוסר סבירות קיצוני, חוסר איזון והעדר מידתיות בהחלטת הוועדה**

לטענת העותרים החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית בהיקף בנייה "המפלצתי" ובצפיפות כה רבה, נגועה בחוסר סבירות קיצוני; וכי מדיניות צריכה להיות סבירה, מידתית ומאוזנת. במקרה זה מדגישים העותרים, הוועדה לא הצביעה על מדיניות ממשלתית המאשרת הגדלה של צפיפות דיור ב-2,800% - בבת אחת- מ-2 יחידות ל-56 יחידות. הדברים מתחדדים, מדובר על פריצת מדיניות של העיר אשדוד עצמה בתוכנית המתאר הכוללנית, וגם אם נתחשב בגודלו של המגרש, הרי הגדלת צפיפות הדיור אינה סבירה.

עוד הוסיפו העותרים, כי עם כל ההצדקות האלטרואיסטיות של הוועדה אין כל הצדקה לחוסר האיזון בין זכויות היזמים שהינן כספיות לזכויות העותרים שאינן כספיות (ר' עיקרי הטיעון בסעיפים 4 ו-5).

בחינת טענות העותרים מלמדת, כי כפי שציינו העותרים, עסקינן בתכנית אשר מאושרות בה יחידות דיור לא מעטות ובניין בגובה של 12 קומות, וכי המדובר בהיקף בינוי משמעותי; במיוחד על רקע היקף הבינוי הקיים היום בתכנית הקיימת המדבר על מספר יחידות בודדות בשתי קומות, ועל רקע הבינוי הקיים במגרשם הסמוך בו מתגוררים העותרים.

עם זאת, כפי שציינו המשיבות 1 ו-2 והמשיבה 3 בתגובותיהן, התכנית הקיימת על מקרקעין הינה תכנית שתוכננה לפני עשרות שנים, ומאז השתנו הצרכים והשתנתה מדיניות התכנון.

הצורך בהתחדשות עירונית ובציפוף הבנייה בתוך הערים, הינו צורך שהוכר ברמה הלאומית ולא רק ברמה העירונית. בעניין זה ציינה הוועדה המחוזית בהחלטתה על הפקדת התכנית, כי התכנית המוצעת מהווה המשך למגמות הפיתוח באותו רובע, וכי התכנית כוללת דירות שיהוו דיור בר השגה. אף ועדת המשנה להתנגויות כאשר דחתה את התנגדות העותרים ציינה כי:

**"הגדלת הצפיפות ותוספת יחידות הדיור במרקמים קיימים, תואמת את מדיניות הממשלה בדבר הגברת אינטנסיביות והתחדשות עירונית, תוך שמירה ככל הניתן על שטחים פתוחים. כלל הרובעים הותיקים בעיר נושאים במעמד של תוספת יח"ד מתוך רצון לאפשר את התחדשות העיר בתוספת יחידות הדיור בתוכה, ללא צורך בפגיעה בשטחים הפתוחים יקרי המציאות השוכנים בסביבת העיר"** (ר' בסעיף 1(א) להחלטה - ההדגשות אינן במקורה).

מכאן אנו למדים, כי טענות העותרים ביחס לצפיפות שתיווצר לאור תוספת יחידות הדיור וחוסר הסבירות בהגדלת היקף הבינוי באופן כה משמעותי ובבת אחת, הגם שהן מובנות ובראיית העותרים אישור התוכנית בהיקף האמור יכול להראות בלתי סביר (במגרש הצמוד אליהם שהיה נטוש שנים רבות ייבנה באחת בניין רב קומות), נשקלו על ידי ועדת המשנה להתנגדויות בכובד ראש ובפרוטרוט. והגם שכך סברה הוועדה, כי יש מקום לאשר את התכנית לאור מגמות התכנון העדכניות, הצורך בהתחדשות עירונית, אופי הרובע בו ייבנה הבניין באשדוד, הנתונים הספציפיים של המגרש – גדול ופינתי, והתועלות הציבוריות שהיזם התחייב אליהם.

**טענות העותרים בנוגע לכניסה לחניון – ה"רמפה"**

בהתאם לתוכנית שאושרה, הכניסה לחנייה – המכונה על ידי העותרים "הרמפה", אשר אמורה לשמש לכניסת הרכבים לקומות התת קרקעיות, הינה מפגע שלא היה מקום לאשרו. העותרים הדגישו כי עניין הרמפה מהותי, עד כדי כך שהכותרת הנוגעת אליה בעיקרי הטיעון הייתה :"**תכלה הרמפה וקללותיה**". הודגש, כי מדובר ברמפה שמתוכננת לקום בצמוד לגדר המשותפת לאורך כל בית העותרים, עניין אשר יוסיף למפגעי הרעש, הריח והעשן עד כדי פגיעה בבריאות העותרים על ידי הרכבים הנכנסים ויוצאים מהחניה התת קרקעית; וכי הרמפה תעבור ממש במרחק של פחות מ-3 מטר מחדרי השינה של העותרים 1 ו-2. עוד צוין כי הוועדה לא נמקה דבר ביחס לרמפה.

המשיבים בתשובתם ציינו, כי ברור שהקמת הבניין מחייבת גם חנייה תת קרקעית, וכי לחנייה זו יש הכרח להיכנס וזהו המקום המתאים מבחינה תכנונית.

בחנתי את התנגדות העותרים ולא מצאתי הונח בסיס מספק להתערב בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות, אף בעניין זה.

כפי שפורט לעיל הבניין עתיד לקום בצומת של שני רחובות, כאשר כניסה לחנייה מוקמה ברחוב הצדדי יותר מבין השניים, כדי שההפרעה לתנועה תהיה פחותה.

זאת ועוד, המשיבים הדגישו כי העותרים, כעולה אף מההתנגדות שהוגשה על ידם, התנגדו להקמת שני גני ילדים בקומת הקרקע וציינו כי גני הילדים יהווה מטרד, ירעישו ויהוו פגיעה בלתי מידתית ובלתי נסבלת באיכות החיים של העותרים; התנגדות שהוסרה בהמשך.

אלא מאי - כפי שציינו המשיבים, התנגדות העותרים הוסרה משהובהר להם שהכניסה לגנים תהיה מהרחוב השני שאינו גובל בבתיהם. אלא שמיקום הגנים באופן האמור - בפינה אחת של המגרש כאשר הכניסה אליהם הינה מהרחוב השני, מחייבת כי הכניסה לחנייה תהיה ברחוב בו מתגוררים העותרים, זאת מסיבות מובנות, שכן לא ניתן למקם את הכניסה לחנייה התת קרקעית בצמוד לגני הילדים. לכן המיקום בו מוקמה הכניסה לחנייה התת קרקעית, מתאים יותר ממכלול הבחינות, זאת אף בשים לב שהמדובר ברחוב צדדי יותר – רחוב קדושי בלזן.

עוד יוער, כי העותרים לא המציאו חוות דעת או מסמך תכנוני אחר, הנוגד את טענות המשיבים, כי זהו המיקום הראוי והנכון למיקום הכניסה לחנייה.

אכן החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אינה מתייחסת באופן ספציפי לאותה רמפה, אך התקיים דיון ארוך ומפורט בוועדה בכל פרטי התנגדות העותרים, ובכלל זה בנושאים הקשורים לחניה ולטענות שהעלו העותרים ביחס לעומסי התנועה, תקן החניה, טענות בדבר הפרעה שתיווצר מהשטח המיועד לפריקה וטעינה, וכיוצ"ב.

הוועדה הייתה מודעת אפוא באופן מדוקדק לתכנית, בהתייחס למרכיב החניה, תקני החניה ומיקומה, ולא ראתה לשנות מהאופן בו תוכננה החניה בתכנית שאושרה.

**"אין להקריב את זכויות העותרים על מזבח התועלת הציבורית"**

טרם נעילה אדרש לטענות העותרים, כי התוכנית מקריבה את זכויותיהם על מזבח התועלת הציבורית. כפי שצוין, התנגדות העותרים לבינוי המוצע בתכנית, בהיקף הקיים, הינה מובנת. במיוחד בשים לב לעובדה שהעותרים מתגוררים במקום עשרות שנים, ובמשך שנים רבות המגרש הצמוד אליהם כלל לא מאוכלס, ומבחינתם כבר נוצר מעין סטטוס-קוו שהיה קיים במשך עשרות שנים, אשר לפתע מופר על ידי התכנית.

על כן מהמקום בו מתבוננים העותרים על הדברים, רק טבעי שהם חשים כי זכויותיהם מוקרבות על מזבח התועלת הציבורית.אציין בעניין זה, כי ב"כ העותרים חזר והבהיר לבית המשפט, כי העותרים מבינים את הצורך בשינוי, מודעים למגמות התכנון העדכניות, ועדיין לטעמם המדובר באיזון לא ראוי המבטל באופן לא מידתי את זכויותיהם, ומקריב אותם לטובת הכלל.

ההעדפות של העותרים – שלא ייבנה בניין גבוה לצד ביתם, שהכניסה לחנייה לא תהיה בסמוך לביתם, שהבינוי לא יהיה צפוף באופן שייצר מפגע ומטרד, ושהבניין לא יצליל על ביתם – הינן העדפות שחובה על בית המשפט ועל מוסדות התכנון, ליתן להם משקל.

כפי שנאמר לא אחת, במצבים כגון זה שבפנינו, ישנה התנגשות בין צרכים, העדפות וזכויות שונות, והכרעת מוסדות התכנון, הינה הכרעה ערכית ותכנונית בין מגמות ושיקולים נוגדים. הוועדה המחוזית וועדת המשנה להתנגדויות, בטרם אושרה התוכנית, שקלו בכובד ראש את השיקולים המונחים על כפות המאזניים – מחד הפגיעה המסוימת בעותרים שביתם צמוד לתכנית, ומנגד, את השתלבות הבניין בסביבה, את מגמות התכנון הכלליות והעירוניות, את התהליך והשינוי שעובר אותו רובע, ואת התועלות הציבוריות שיצמחו מאישור התכנית – הגנים שהסכים היזם להקים, תמהיל הדירות שחלקן דירות קטנות שמיועדות לזוגות צעירים לדיור בר-השגה, והעובדה שהיזם התחייב שחלק מהדירות יושכרו למשך מספר שנים.

ההחלטה באה אפוא לאחר שקילת את מכלול השיקולים התכנוניים והתועלות הציבוריות כאמור, באופן פרטני ומדוקדק אל מול טענות העותרים.

בהינתן האמור ובהינתן היקף הביקורת השיפוטית על החלטות של מוסדות תכנון, לא מצאתי חוסר סבירות בהחלטת הוועדה באישור התכנית, ולא מצאתי, כפי שטענו העותרים, שזכויותיהם הוקרבו. זאת לאחר שאלו נבחנו בפרוטרוט כאמור, על ידי הוועדה המחוזית וועדת המשנה להתנגדויות במספר ישיבות, התבקשו השלמות והתאמות בתכנית, ואף הוכנסה בתכנית הוראה שכל בינוי נוסף יהווה סטייה ניכרת מהתכנית כדי למנוע הקלות או תוספת בינוי נוספת.

**סוף דבר**

נוכח כל המקובץ, באתי לכלל מסקנה כי החלטת הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית, והחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מושא העתירה, מנומקות, התקבלו לאחר שקילת מכלול השיקולים הנוגעים לאישור התכנית, הן אינן חורגות ממתחם הסבירות ועל כן אין מקום להתערב בהן.

אשר על כן , דין העתירה להידחות. בנסיבות העניין, ובשים לב למיהות העותרים ואופי הטענות, אין צו להוצאות וכל צד יישא בהוצאותיו.

ניתן היום, י"ח טבת תשפ"ב, 22 דצמבר 2021, בהעדר הצדדים.

|  |
| --- |
| **Picture 1** |
| **יעל רז-לוי, שופטת** |