

מבקר המדינה

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים



מבקר המדינה

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים



ירושלים, מרחשוון התש"ע, נובמבר 2009

מס' קטלוגי 2009-006

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

בדצמבר 2003 פרסם מינהל מקרקעי ישראל מכרז לשיווק שטח של כ-70 דונם מחוף פלמחים להקמת כפר נופש. באפריל 2004 החליטה ועדת המכרזים כי במכרז תזכה הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות בסך כ-8 מיליון ש"ח. שיווק הקרקע ליוזמים פרטיים, להקמת כפר נופש, עורר בציבור גלי מחאה רבים, בעיקר בשל הטענה שהדבר פוגע בסביבה החופית, וכן בשל המחיר שהתקבל בתמורה לקרקע, שנטען כי בנסיבות העניין היה נמוך באופן בלתי סביר. העניין הובא לדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, ולפי בקשתה בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים לאישור התכנית ולמכירת הקרקע.

בבדיקת ההליכים להקמת כפר הנופש בחוף פלמחים גילה משרד מבקר המדינה, כמפורט בדוח מקיף זה, ליקויים חמורים, הן בעסקה לשיווק הקרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל והן בשלבים השונים של הליכי התכנון, שייעדו את הקרקע להקמת כפר נופש. הביקורת העלתה, בין השאר, כי מינהל מקרקעי ישראל האיץ במתכוון את הליכי שיווק הקרקע כדי לבצע את העסקה לפני שייכנס לתוקף חוק שמטרתו להגן על אינטרס הציבור, ושהיה באותו מועד בשלבי חקיקה סופיים (חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, שהתקבל בכנסת בתחילת אוגוסט 2004). המינהל לא שעה להמלצות השמאי הממשלתי לקראת פרסום המכרז לשיווק הקרקע, אף כי השמאי הממשלתי הוא עובד ציבור הפועל באופן בלתי תלוי, והיה על המינהל לשקול ברצינות ובאופן ענייני את המלצותיו, לפני פרסום המכרז וכן בעת ההחלטה אם לקבל את ההצעה הזוכה. יתר על כן, מינהל מקרקעי ישראל לא שיתף את משרד התיירות בהליכים לשיווק הקרקע להקמת כפר הנופש ואף לא בעצם ההחלטה לשווק את הקרקע למטרה זו. משרד התיירות לא היה שותף להכנת המכרז ולקביעת תנאיו, ובתנאי המכרז לא נכללה דרישה להמצאת המלצה ממשרד התיירות. אילו שיתף מינהל מקרקעי ישראל את משרד התיירות בתהליך

שיווק הקרקע, סביר כי היה ביכולתו של משרד התיירות להגדיל את מעגל המשתתפים במכרז על ידי פנייה לגורמי תיירות בארץ ובחו"ל. תכנית היזם הייתה להקים על הקרקע כפר נופש עם מתקנים ושירותים נלווים, המיועדים להיקף גדול של 1,200 אורחים. ההתעלמות ממשרד התיירות, המופקד על נושא התיירות והנופש במדינה, היא מחדל תמוה וחמור.

מוסדות התכנון כשלו בכך שלא יזמו פעולה אקטיבית להגנה על החוף ולא בחנו מחדש תכניות ישנות נוכח השינויים שחלו במגמות החקיקה ובתכנית המתאר הארצית. כך, בחוסר מעש, אפשרו מוסדות התכנון הקמת מבנים בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם הנורמות והמגמות העכשוויות בתחום התכנון.

מוסדות התכנון אמורים לפעול תוך בקרות כפולות ומכופלות, וכל תכנית אמורה לקבל את אישורם של כמה דרגים. לדאבון הלב כל אלה כשלו במקרה הנוכחי. חשוב להבטיח את מבנה הבקרה הכפולה של מוסדות התכנון ואת האפקטיביות של כל אחד מדרגי האישור.

לא זו אף זו: הביקורת העלתה כי שיתוף הפעולה והתיאום בין מוסדות התכנון, המינהל ומשרד התיירות לוקים בחסר, ועקב כך אין מדיניות כוללת ומתואמת בנוגע לסוגיית הקמת כפר הנופש בחוף.

הבאתי כאן, ולו "בקליפת אגוז", מחדלים המטילים צל משמעותי בעיקר על פעולות מינהל מקרקעי ישראל. היו גם מחדלים שהם בגדר "תורמי רשלנות" המוצאים ביטוי בדוח זה.

לסיכום, בעסקה לשיווק הקרקע בחוף פלמחים הייתה התעלמות חמורה מאינטרס הציבור, הן מן ההיבט הסביבתי, הן מן ההיבט הכלכלי והן מן ההיבט של פיתוח הקרקע לרווחת הציבור. בל נשכח כי חופי הים בישראל הם משאב טבע ייחודי ומוגבל המיועד לשימוש כלל הציבור ולתועלתו. חובתן של רשויות המדינה למנוע את השתלטותם של בעלי הון וגורמים אחרים על קרקעות ציבוריות אלו ולהבטיח כי חופי הים במדינת ישראל (בכללם, כמובן, חופי הכנרת), יישארו בידי הציבור וימשיכו לשמש אתרי בילוי ופנאי לכל האוכלוסייה, בדור הזה ובדורות הבאים. אנו חיים במדינה אשר גבולותיה צרים וצפיפות האוכלוסייה בה גדולה, ומכאן חשיבותן הרבה של הקרקעות בישראל כמשאב הלאום.

חוזה החכירה עם היזם טרם נחתם. במועד סיום הביקורת פג תוקפו של הסכם הפיתוח, ועסקת מכירת הקרקע טרם הושלמה. על רשויות המדינה, ובראשן

שר הפנים, מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל, לבחון מחדש, בהקדם, את העסקה לשיווק הקרקע ולשקול, לאור ממצאיו החמורים של דוח זה, אם הארכת תוקפו של החוזה עם היזם משרתת את האינטרס הציבורי של שמירת הסביבה החופית ונגישותה לכלל הציבור.

נזכור כי אינטרס הציבור חייב להיות תמיד בראש מעיינייה של הרשות המבצעת. חופי הים במדינה הרי שייכים לציבור כולו, והאינטרס המשותף לכל אזרחי המדינה חייב להיות הגנה על רכוש הרבים, בכלל זה על החופים. **הרשויות חייבות לשמור על משאבי הטבע והנוף שבחוף לטובת הציבור ולהבטיח שהסביבה החופית תהיה פתוחה ונגישה לכל.**

אני מורה להעביר עותק מדוח זה ליועץ המשפטי לממשלה בעקבות הקביעות העובדתיות הקשות והמשמעותיות שהתגלו כאן.

לא אוכל לסיים מבוא זה בלי להעלות על נס ולשבח את פעולות הארגונים להגנת הסביבה, שהעלו לסדר היום הציבורי נושא זה של השמירה על חוף פלמחים, הנוגע לכלל הציבור, ופעלו לקיומם של דיון ובדיקה בנושא. פעולתם הייתה ראויה ובמקומה.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, מרחשוון התש"ע
נובמבר 2009

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

תקציר

רצועת החוף פלמחים, שאורכה כשני ק"מ, משתרעת משפך נחל שורק בצפון ועד חולות יבנה בדרום, והיא שוכנת בשטח השיפוט של המועצה האזורית גן רווה (להלן - המועצה האזורית), בתחום מרחב התכנון המקומי "שורקות". זוהי רצועת חוף טבעית, כמעט ללא פיתוח, המשופעת שכיות חמדה, ובכלל זה אתר עתיקות מוכרז ובו ממצאים ארכאולוגיים מתקופות שונות וגן לאומי ובו מגוון רחב של מיני צומח וחי.

בנובמבר 2000 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת בר/236 (להלן - תכנית בר/236) החלה על שטח של 414 דונם ברצועת החוף פלמחים. המועצה האזורית יזמה ומימנה את הכנת התכנית ואת הכנתה של תכנית בינוי על פיה. התכנית מייעדת שטח של כ-70 דונם (להלן - הקרקע) לתיירות ולנופש ומתירה להקים בו כפר נופש ובו 350 יחידות אירוח. יתר השטחים מיועדים לשמש גן לאומי, חוף רחצה וחניה, או מיועדים לשימור ערכי טבע, נוף וארכאולוגיה. בדצמבר 2003 פרסם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) - שהקרקעות בחוף פלמחים הן בניהולו - מכרז לשיווק הקרקע (להלן - המכרז). במכרז זכתה הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות (להלן - החברות או היזם) לחכירת הקרקע בעד כ-8 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בעקבות פנייה של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת למבקר המדינה בבקשה לבחון את ההליכים לאישור תכנית בר/236 ולמכירת הקרקע בדק משרד מבקר המדינה את הנושא בחודשים יוני-דצמבר 2008. הבדיקה נעשתה במינהל, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית), בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שורקות" (להלן - הוועדה המקומית), במועצה האזורית, במשרד התיירות, ברשות העתיקות וברשות הטבע והגנים (להלן - רשות הטבע והגנים).

בבדיקת ההליכים להקמת כפר הנופש הועלו ליקויים חמורים, הן בעסקה לשיווק הקרקע על ידי המינהל והן בשלבים השונים של הליכי התכנון שייצעו את הקרקע להקמת כפר נופש. כמו כן הועלו שאלות עקרוניות הנוגעות לסוגיית השמירה על מקרקעי חוף הים.

עיקרי הממצאים

עתודות הקרקע ברצועת חופי הים התיכון בישראל מבוקשות מאוד כשטח לפיתוח ולבינוי. לחצי הפיתוח והבינוי האינטנסיביים מעלים חשש לכרסום במשאב הטבע של שטחי החוף הפתוחים. בשנים האחרונות אושרו כמה פרויקטים בחוף הים הן בצפון הארץ והן במרכזה, בהתבסס על תכניות ישנות שאושרו לפני חקיקתו של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004¹ (להלן - חוק הסביבה החופית)².

1. אישור תכנית בר/236:

(א) במאי 1996 הגישה המועצה האזורית לוועדה המחוזית ולמשרד להגנת הסביבה³ תסקיר השפעה על הסביבה⁴ במסגרת הליכי אישורה של תכנית המפורטת בר/236. המשרד להגנת הסביבה מצא בתסקיר זה ליקויים שונים ודרש כי לפני שתאושר התכנית יבוצעו הבדיקות הנוספות הנדרשות להבטחת השמירה על החוף והמצוק. הועלה כי הוועדה המחוזית לא התנתה את אישורה של התכנית בביצוע הבדיקות האמורות והסתפקה בקביעת תנאי להפקדה ולפיו הוראות המשרד להגנת הסביבה יוטמעו בהוראות התכנית וביצוען יידחה למועד מאוחר יותר - לשלב היתר הבנייה. בפברואר 2000 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית.

(ב) תמ"א 13 היא תכנית מתאר ארצית חלקית לחופי הים התיכון הקובעת מדיניות בנוגע לקרקעות הסמוכות לחופי הים ומטילה הגבלות על תכנון. על פי תמ"א 13 הקרקע מיועדת לתיירות ולנופש. לפי תמ"א 13, וכן לפי התכנית המפורטת, אסור להקים מבנים בתחום של עד 100 מטר מקו המים⁵. אולם הועלה כי על פי התכנית המפורטת גבולו המערבי של השטח המיועד לתיירות ולנופש מרוחק 30 מטר בלבד מקו המים, והדבר אינו מתיישב עם הצורך לשמור על משאבי הטבע והנוף שבחוף.

(ג) תכנית בר/236 מייעדת רצועת חוף טבעית לצורכי נופש ותיירות, והדבר אינו מתיישב עם העיקרון ולפיו את הפיתוח התיירותי יש לבצע במתחמים עירוניים שכבר בוצעו בהם עבודות פיתוח. בשנת 2004, כארבע שנים לאחר אישור התכנית, התקבל בכנסת חוק הסביבה החופית במסגרת החלטת המחוקק להגביר את ההגנה על חופי הים כמשאב טבע ייחודי ולהפחית את השימוש בחופי הים לצרכים פרטיים. בשנת 2005 אושרה גם תמ"א 35, המגדירה את תחום חוף פלמחים כמרקם חופי וכשטח "ברגישות נופית סביבתית גבוהה".

1 החוק נועד להגן על הסביבה ולמנוע או לצמצם במידת האפשר פגיעה בה.
 2 ראו לדוגמה מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), דוח על עיריית נתניה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון רישוי ופיקוח על הבנייה, עמ' 541.
 3 בשמו הקודם: המשרד לאיכות הסביבה.
 4 מסמך הסוקר את הקשר בין תכנית מוצעת ובין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות היערכות להשפעות הצפויות של התכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הנדרשים למניעה או לצמצום השפעות שליליות.
 5 למעט מתקנים המיועדים לחוף רחצה.

2. העסקה לשיווק הקרקע:

(א) חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), קובע כי "שפת ים" היא בגדר "מקרקעי ייעוד", המיועדים לתועלת הציבור, וכי עסקה במקרקעי ייעוד תהיה תקפה רק אם אישרו אותה הממשלה או השר שנקבע לעניין זה. לעניין חוף פלמחים לא התבקש אישור זה ולמותר לציין כי לא התקבל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והקרקע ששווקה להקמת כפר הנופש בפלמחים, כולה או חלקה, היא לכאורה "מקרקעי ייעוד", והואיל ובתכנית בר/236 שיעדה את הקרקע ל"תיירות ונופש" לא צוין במפורש כי הקרקע חדלה לשמש מקרקעי ייעוד, על המינהל לדון עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים בשאלה אם, בנסיבות העניין, הייתה העסקה לשיווקה טעונה אישור של הממשלה או של השר שהוסמך לכך כנדרש בחוק המקרקעין. לעניין זה ראוי גם שהמינהל יביא לפני היועץ המשפטי לממשלה את הסוגיה הכללית של שינוי מעמדם של מקרקעי ייעוד באמצעות תכניות, כדי שתיבחן האפשרות להבהיר ולהסדיר את הנושא באורח שיבטיח את טובת הציבור ואת קיום הוראות החוק.

(ב) ראש המועצה האזורית, מר שלמה (מוני) אלימלך, הוא שיזם וקידם את פרסום המכרז ושיווק הקרקע. בשנת 2003, בעת שפעל המינהל לשיווק הקרקע, היה חוק הסביבה החופית בהליכי גיבוש סופיים. נמצא כי המינהל, שהיה ער לכך, החיש במתכוון את פרסום המכרז לשיווק הקרקע, כדי שהעסקה תבוצע לפני כניסת החוק לתוקף ולא תהיה כפופה למגבלות שהחוק היה עלול להטיל עליה. התנהגותו זו של המינהל - שהאינטרס הציבורי היה אמור לעמוד לנגד עיניו - איננה ראויה.

(ג) בחוות דעתו של השמאי המחוזי⁶ שניתנה לבקשת המינהל במרס 2003, לקראת פרסום המכרז, נקבע כי הביקוש לנופש נמוך ולא כדאי לבנות במועד זה כפר נופש. השמאי המליץ לדחות את המכרז למועד שבו יחול שיפור בענף התיירות. הועלה כי המינהל לא שעה להמלצת השמאי ובאוקטובר 2003 פנה לשמאי פרטי. אותו שמאי העריך כי שווי הקרקע, לא כולל הוצאות פיתוח ומע"מ, הוא 15.75 מיליון ש"ח. בנובמבר 2003 ביקש המינהל מן השמאי המחוזי, לקראת ביצוע העסקה, לבחון את סבירות השומה. הועלה כי המינהל לא המתין לתשובת השמאי המחוזי שהתעכבה, וכי הוא פרסם בדצמבר 2003 את המכרז להחכרת הקרקע. המינהל קבע כי סכום דמי החכירה המינימלי יהיה 7.166 מיליון ש"ח ללא מע"מ, שהם כ-50% משווי הקרקע⁷ לפי הערכת השמאי הפרטי. הדבר נעשה על פי נוהלי המינהל באותה עת, שלפיהם בכל המכרזים יפורסם מחיר מינימום שסכומו יהיה לפחות 50% מהסכום שקבע השמאי במסגרת הערכת שווי הקרקע.

לחות דעתו של השמאי המחוזי נודעת חשיבות רבה, בשל היותו הגורם המקצועי המוסמך במדינה להכנת שומות, ובשל היותו עובד ציבור הפועל באופן בלתי תלוי. משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי היה עליו לשקול ברצינות ובאופן ענייני את

6 שמאי לשכת מחוז תל אביב והמרכז של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (השמאי הממשלתי).
7 שווי הקרקע בחכירה ששיעורו 91% מערך הקרקע במכר.

המלצות השמאי המחוזי לפני פרסום המכרז וכן בעת ההחלטה אם לקבל את ההצעה הזוכה.

(ד) הועלה כי המינהל לא נקט אמצעים כדי להבטיח שהמידע על המכרז יופץ באופן המיטבי שיגדיל את מספר המציעים האפשרי. במודעה בעיתון לא צוין כי כפר הנופש עתיד להיבנות בחוף הים, אף שיש במידע זה כדי להעלות את ערך הקרקע. ואמנם נמצא כי רק שתי הצעות הוגשו במכרז: הצעתן המשותפת של שתי חברות והצעה אחרת. באפריל 2004 בחרה ועדת המכרזים בהצעתן המשותפת של שתי החברות לחכירת הקרקע במחיר של כ-8 מיליון ש"ח (ללא מע"מ והוצאות פיתוח)⁸. שני בעלי המניות בחברות הזוכות מתגוררים בתחום המועצה האזורית.

(ה) נמצא כי המינהל לא שיתף את משרד התיירות בהליכים לשיווק הקרקע, ואף לא בעצם ההחלטה לשווקה לשם הקמת כפר הנופש, אף שמשרד התיירות דרש ממנו לשתפו בהליכים לשיווק קרקעות לתיירות. נוסף על כך לא הותנתה השתתפותם של המציעים במכרז בהמצאת המלצה של משרד התיירות בעניינם, שלא כבמכרזים אחרים שבהם השתתף המשרד. יתרה מזו, המינהל לא קבע אמות מידה לבחירת הזוכה במכרז כדי להבטיח שהוא יוכל לבצע את הפרויקט כנדרש.

(ו) המינהל והיזם חתמו על חוזה פיתוח לפרק זמן של שלוש שנים עד אפריל 2007, ובמסגרתו התחייב היזם לעמוד בלוחות הזמנים ולהשלים את הבנייה עד תום התקופה האמורה. תנאי החוזה אפשרו למינהל לבטל את החוזה אם הוא יופר, ולחלופין לדרוש מהיזם הפרשי ערך קרקע, דמי שימוש ראויים או פיצויים מוסכמים, לפי הגבוה מבין השלושה. נמצא כי היזם לא עמד בלוחות הזמנים, אך המינהל נתן לו ארכה לביצוע החוזה בלי שדרש פיצוי בגין מתן ההארכה, בנימוק שלפי מדיניותו יש להימנע מביטול עסקאות. בתיקי המינהל לא נמצאה אסמכתה לכך שבדיון במתן ההארכה נבחן אם היזם יכול לעמוד בלוח הזמנים החדש, אף שהדבר נדרש בנהלי המינהל.

(ז) משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מטרתו המרכזית של המכרז הציבורי היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת האיכות והמחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. במכרז לשיווק הקרקע לא ניתן ביטוי לקריטריון האיכות (טובת הציבור) ולא הובאו בחשבון שיקולים שיבטיחו שתיבחר ההצעה האיכותית ביותר שתאפשר את פיתוח האזור לרווחת כלל הציבור ושמירה על האינטרס הציבורי של שמירה על הסביבה החופית. גם מבחינת המחיר לא שורת האינטרס הציבורי באופן המיטבי בשל העיתוי ובשל נסיבות פרסומו של המכרז. כמו כן לא הושגה מטרתו המוצהרת של המינהל - יצירת מלאי זמין של קרקעות כדי לפתח את הקרקע לרווחת הציבור, שכן המינהל האריך את תוקף חוזה הפיתוח גם כשלא בוצע הפיתוח.

8 המחיר שהוצע בהצעה השנייה היה 7.22 מיליון ש"ח.

3. הטיפול בבקשת היזם לבנייה בשטח:

לפי תכנית המפורטת בר/236, מתן היתר בנייה מותנה בכך שהוועדה המחוזית אישרה את תכנית הבינוי. באפריל 2007, כשלוש שנים לאחר שנכנס לתוקף חוק הסביבה החופית, הגיש היזם לוועדה המחוזית בקשה לאישור תכנית בינוי לכפר הנופש שבמסגרתה יבוצעו שתי פעולות החורגות מהוראות תכנית בר/236 - הצמדת יחידות הדיור זו לזו והקצאת שטח גדול מהמותר לפי הוראות התכנית לחלק מהיחידות. כמו כן ביקש היזם להקים בריכה ומשטחים בנויים בתחום של 100 מטר מקו המים, שלא לפי תמ"א 13.

בספטמבר 2007 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את תכנית הבינוי בתנאים, אולם היא החליטה שלא לאשר כל בנייה, גידור או פיתוח בתחום ה-100 מטר מקו המים. בית המשפט לעניינים מינהליים דחה עתירה שהגיש היזם נגד החלטה זו, בהסתמך על הנאמר בתמ"א 13⁹. היזמים בחרו שלא לערער על פסק הדין ובכך הוא הפך לפסק דין חלוט. עוד החליטה הוועדה המחוזית שלא לאשר את בנייתן של יחידות הדיור שהוצעו ששטחן 100 מ"ר, אולם אישרה את הגדלת שטח יחידות האכסון האחרות באופן ששטחן יהיה 53-66 מ"ר ולא 41-53 מ"ר כפי שנקבע בהוראות התכנית. זאת ועוד, הוועדה המחוזית המליצה לוועדה המקומית לאשר את הבקשה להצמדת יחידות האכסון באמצעות מתן הקלה בנושא. משרד מבקר המדינה מדגיש כי בתכנית המפורטת נאסרה הצמדת היחידות על מנת למנוע שימוש בהן למגורים. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי יש פסול בהמלצתה לוועדה המקומית לאשר את הצמדת היחידות במסגרת הקלה¹⁰.

הוועדה המקומית נתנה ליזם בפברואר 2008 היתר לגדר את השטח, אף שבאותה עת טרם אושרה תכנית הבינוי. תוואי הגדר שאישרה הוועדה עובר במרחק 90 מטר מקו המים אף שהוועדה המחוזית אסרה על כל בנייה בתחום ה-100 מטר מקו המים. נמצא כי בפועל הקים היזם את הגדר באופן שחזיתה המערבית הוקמה במרחק של כ-30 מטר בלבד מקו המים. בעקבות דוחות הפיקוח של הוועדה המקומית ושל המשרד להגנת הסביבה פירק היזם את החזית המערבית של הגדר והקימה מחדש בסמוך לקו ה-100 מטר. עם זאת, חלק ניכר מהגדר - בצדה הדרומי - וכן עמודי היסודות שלה נותרו עומדים על תלם בתחום ה-100 מטר מקו המים. הוועדה המקומית לא פעלה להריסת החלק הנותר של הגדר ואף לא דרשה מהיזם להגיש לה תכנית מדידה מעודכנת כדי לוודא מה המרחק בין הגדר לקו המים.

מטרת התכנית הייתה שהפיתוח התיירותי בחוף פלמחים יתקדם בד בבד עם פיתוח הגן הלאומי ושמירת ערכי הטבע והנוף שבחוף ועם פיתוח דרכי הגישה, שביצוען הוטל בחלקו על היזם. אף שהיזם פעל בשיתוף מוסדות התכנון לקבלת היתר בנייה

9 עת"מ (ת"א) 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז ואח', נבו.

10 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 קובע, כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע. על פי תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, סטייה ניכרת מתכנית היא, בין היתר, בנייה שלא בהתאם לדרישות בינוי או עיצוב המפורטות בתכנית, שנועדו לקבוע את אופייה של הבנייה בתחום התכנית.

להקמת כפר הנופש, בעת סיום הביקורת טרם הוחל בפיתוחו של הגן הלאומי וטרם נעשו פעולות לשימור ערכי הטבע והנוף שבחוף.

מהממצאים ומתשובותיהם של גופי השלטון השונים עולה כי שיתוף הפעולה והתיאום בין מוסדות התכנון, המינהל ומשרד התיירות לוקים בחסר ועקב כך אין מדיניות כוללת ומתואמת בנוגע לסוגיית הקמת כפר הנופש בחוף. הגופים האמורים טענו כי אחריותם מוגבלת, וכל גוף גלגל את האחריות על גוף אחר. משרד מבקר המדינה סבור, כי על מוסדות השלטון - הוועדה המקומית שורקות, הוועדה המחוזית, המועצה האזורית, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התיירות - לפעול כל אחד הן בתחום אחריותו והן בתיאום עם שאר המוסדות כדי לקיים פיקוח הדוק על הנעשה בחוף על מנת למנוע בתחום שעליו חלה התכנית שימוש למגורים או כל שימוש אחר שאינו לתועלת הציבור. כמו כן, ראוי שמוסדות התכנון, רשות הטבע והגנים והמינהל יפעלו לכך ששימור שטח הגן הלאומי וביצוע מטלות הפיתוח יתקדמו בד בבד עם הפיתוח התיירותי והעסקי בחוף.

4. במסגרת הביקורת הועלו סוגיות כלליות עקרוניות שעשויה להיות להן נגיעה לא רק להקמת כפר הנופש אלא גם למקרים אחרים:

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח הזמן הרב שעבר מאז אושרה התכנית והשינוי שחל מאותה עת בתכנית המתאר הארצית ובחוק - ובכלל זה חקיקת חוק הסביבה החופית ואישור תמ"א 35 - וכן נוכח הבינוי הנרחב שאושר בתחום כפר הנופש ובשטח המיועד להקמת גן לאומי, היה ראוי שמוסדות התכנון, ובראשם הוועדה המחוזית והוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הוולחוי"ף)¹¹, יבחנו מחדש את תכנית בר/236 וישקלו אם יש מקום לשנות את ההחלטות שהתקבלו בנושא. נראה כי תכנית זו היא מסוג המקרים כבדי המשקל בהם האינטרס הציבורי מחייב עיון נוסף בהחלטות שקיבלו מוסדות התכנון.

חוק הסביבה החופית קובע שרשות המוסמכת לתת רישיון או היתר לפעולה בתחום חוף הים תעשה זאת באופן שיאפשר לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שחוק הסביבה החופית נכנס לתוקפו רק לאחר שהתקיים המכרז לשיווק הקרקע ונבחרה ההצעה הזוכה, ראוי היה שהמינהל יתחשב בעקרונות החוק בבואו להחליט אם לתת אישור או היתר לפעולה בקרקע. לפיכך ראוי שהמינהל בבואו לשקול אם להאריך עוד את תוקפו של חוזה הפיתוח ישקול אם הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי - שמירת הסביבה החופית פתוחה ונגישה לכלל הציבור וצמצום הפגיעה בסביבה החופית ככל האפשר.

11 בשנת 2004 בתיקון עקיף לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 נקבעו הוראות מיוחדות בתחום הסביבה החופית, לפיהן הפקדה ואישור תכנית החלה בתחום הסביבה החופית, כפופים לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית.

סיכום והמלצות

הבדיקה העלתה ליקויים חמורים הן בעסקה שבה שיווק המינהל את הקרקע והן בשלבים השונים של ההליכים לתכנון הקמתו של כפר הנופש על הקרקע. במסגרת הביקורת הועלו גם שאלות עקרוניות הנוגעות לסוגיית השמירה על מקרקעי חוף הים:

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והקרקע ששווקה להקמת כפר הנופש בפלמחים, כולה או חלקה, היא לכאורה "מקרקעי ייעוד", והואיל ובתכנית בר/236 שייעדה את הקרקע ל"תיירות ונופש" לא צוין במפורש כי הקרקע חדלה לשמש מקרקעי ייעוד, על המינהל לדון עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים בשאלה אם, בנסיבות העניין, הייתה העסקה לשיווקה טעונה אישור של הממשלה או של השר שהוסמך לכך כנדרש בחוק המקרקעין. לעניין זה ראוי גם שהמינהל יביא לפני היועץ המשפטי לממשלה את הסוגיה הכללית של שינוי מעמדם של מקרקעי ייעוד באמצעות תכניות, כדי שתיבחן האפשרות להבהיר ולהסדיר את הנושא באורח שיבטיח את טובת הציבור ואת קיום הוראות החוק.

חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל שיש לנצלו לטובת הציבור, ולפיכך יש לבחון אם ההשפעות ארוכות הטווח של התכניות החלות על שטח זה עולות בקנה אחד עם האינטרסים של כלל האוכלוסייה לרבות צורכי הדורות הבאים. לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות התכנון לבחון מחדש תכניות ישנות המייעדות שטחים ניכרים בסביבה החופית לבנייה ולפיתוח, ובכלל זה את תכנית בר/236 להקמת כפר הנופש, על מנת להבטיח כי חוף הים ישרת את כלל הציבור בהתאם להוראות ולמגמות של חוק הסביבה החופית ובהתאם להוראות תמ"א 13 ותמ"א 35.

זאת ועוד, על מוסדות השלטון - הוועדה המקומית שורקות, הוועדה המחוזית, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התיירות - לפעול כל אחד בתחום אחריותו ובמשותף כדי לקיים פיקוח הדוק על הנעשה באזור שעליו חלה התכנית על מנת למנוע ניסיון לעשות בו שימוש למגורים או כל שימוש אחר שאינו מיועד לתועלת הציבור.

אף שהמינהל שם לו למטרה לשווק קרקעות זמינות שעליהן חלה תכנית מאושרת ובכך להביא לפיתוחן, בתום תקופת חוזה הפיתוח טרם הושגה מטרה זו וטרם הוחל בעבודות הבנייה. מאז אושרה התכנית השתנו, כאמור, המגמות התכנוניות בחקיקה הנוגעות לפיתוח חופי הים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נוכח הממצאים שהועלו יבחן המינהל מחדש אם הארכת תוקפו של חוזה הפיתוח אכן תשרת את האינטרס הציבורי - שמירת הסביבה החופית פתוחה ונגישה לכלל הציבור וצמצום הפגיעה בסביבה החופית ככל האפשר.

זאת ועוד, ראוי שמגמת החקיקה - ההגנה על קרקעות ייחודיות ונדירות כמו קרקעות חוף הים - תשמש למינהל עיקרון מנחה, ומכאן שראוי כי במסגרת המכרזים לשיווק קרקע מעין זו יקבע המינהל אמות מידה ודרישות שיבטיחו שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור.



מבוא

רצועת חוף פלמחים, שאורכה כשני ק"מ, משתרעת משפך נחל שורק בצפון ועד חולות יבנה בדרום. השטח בדרומה ובמזרחה של רצועת החוף הוא שטח צבאי סגור. רצועת חוף פלמחים נמצאת בתחום מרחב התכנון המקומי "שורקות" בשטח השיפוט של המועצה האזורית גן רווה (להלן - המועצה האזורית), והיא בנויה של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). זוהי רצועת חוף טבעית שנותרה ברובה בתולית, כמעט ללא פיתוח, והיא משופעת שכיות חמדה.

בג"ץ קבע כי "המקרקעין הם... משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב... במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על המדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה. אך ניתן להתאים את ייעודיהם של המקרקעין לצרכים המשתנים ולהגדיל ולהקטין את זמינותם לצרכים שונים"¹².

נוכח חשיבותם של מקרקעי ישראל כמשאב הלאום קבע בג"ץ כי "על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול דעת זהיר בכל הנוגע לויתור על זכויות בקרקע ולדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד... לרבות שמירה על איכות הסביבה, הכול בהתאם לתכניות בניין עיר קיימות וצפויות"¹³.

בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), סווגו קרקעות בעלות מאפיינים ייחודיים, ובכלל זה "שפת הים", כ"מקרקעי ייעוד" ונקבע לגביהן דין מיוחד (ראו להלן). חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן - חוק הסביבה החופית), אשר נכנס לתוקף בנובמבר 2004, שם לו למטרה להגן על הסביבה החופית ולשמרה לתועלת הציבור ולהנאתו. גם דיני התכנון והבנייה ותכניות המתאר הארציות קובעים הוראות מיוחדות בנוגע לקרקעות שהשימוש בהן נועד לכלל הציבור ולהנאתו, ובייחוד בנוגע לקרקעות השוכנות לאורך חוף הים. גם בתי המשפט נתנו תוקף למגמת המחוקק למנוע שימושים פרטיים בקרקעות חופי הים כדי לשמור על החופים ולייעדם לשימוש ולהנאתו של כלל הציבור¹⁴. כך למשל קבע בית המשפט העליון: "במצאות שלנו שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר ולא תמיד לטובת כלל הציבור"¹⁵.

בעניין אחר הנוגע לשימוש פרטי בקרקע חוף הים קבע בית המשפט העליון כי "בדורות האחרונים, התגברה ההכרה כי מקרקעין הם משאב ציבורי החשוף לכליה באם ניצולו ייעשה בלא שים לב לצרכי הדורות הבאים. את מקומה של תפיסת התכנון המסורתית, אשר התירה מיצוי מרבי

12 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח', פ"ד נו(6), 25 (להלן - פסק דין עמותת שיח חדש).

13 ראו פסק דין עמותת שיח חדש.

14 ראו ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע ואח', תקדין. (להלן - פסק דין אי התכלת); ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות 1989 בע"מ נ' אדם טבע ודין, פ"ד נו(3) 385 (להלן - פסק דין חוף הכרמל); עת"מ (תל אביב-יפו) 2572/06 אגודת מוסדות קהילתיים קריית צאנז נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לעררים ואח', תקדין.

15 פסק דין חוף הכרמל, עמ' 413-414.

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

של ערכה הכלכלי של הקרקע בטווח הזמן הקצר, תפסו דיני התכנון המודרניים, הקשובים במיוחד לצורך בשמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה ולצורך בנקיטת גישה זהירה בהיקף ניצולה של הקרקע מתוך אחריות ציבורית, לאומית וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד¹⁶.

בשל הביקוש הרב לשטחים הפתוחים שבחופי הים התיכון בישראל ובשל הלחצים לבצע פיתוח ובינוי אינטנסיביים באותם שטחים מתעורר חשש לפגיעה במשאבי הטבע הללו. בשנים האחרונות אושרו כמה פרויקטים בחוף הים הן בצפון הארץ והן במרכזה, בהתבסס על תכניות ישנות שאושרו לפני חקיקתו של חוק הסביבה החופית¹⁷.

בדצמבר 2003 פרסם המינהל מרכז לשיווק שטח של כ-70 דונם מחוף פלמחים (להלן - הקרקע). המינהל קבע כי הקריטריון היחיד לבחירת ההצעה הזוכה הוא המחיר שיוצע במסגרתה. באפריל 2004 החליטה ועדת המכרזים כי במרכז תזכה הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות (להלן - החברות הזוכות או היום) בסך כ-8 מיליון ש"ח.

שיווק הקרקע בחוף הים ליזמים פרטיים להקמת כפר נופש עורר בציבור גלי מחאה רבים, בעיקר בשל הטענה שהדבר פוגע בסביבה החופית וכן בשל המחיר שהתקבל בתמורה לקרקע, שנטען כי בנסיבות העניין היה נמוך באופן בלתי סביר. העניין הובא לדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, ולפי בקשתה בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים לאישור התכנית ולמכירת הקרקע¹⁸.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את פעולות הארגונים להגנת הסביבה שהעלו לסדר היום הציבורי נושא זה, הנוגע לכלל הציבור, ופעלו לקיומם של דיון ובדיקה בנושא.

בחודשים יוני-דצמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון להקמת כפר הנופש ואת ההליכים לשיווק הקרקע. הבדיקה נעשתה במינהל, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית), בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שורקות" (להלן - הוועדה המקומית), במועצה האזורית, במשרד התיירות, ברשות העתיקות וברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רשות הטבע והגנים).

בבדיקת ההליכים להקמת כפר הנופש הועלו ליקויים חמורים, הן בעסקה שבמסגרתה שיווק המינהל את הקרקע והן בשלבים השונים של הליכי התכנון להקמת כפר נופש על הקרקע. עוד הועלו שאלות עקרוניות הנוגעות לסוגיית השמירה על מקרקעי חוף הים.

מאפייני השטח שעליו חלה התכנית

רצועת חוף פלמחים היא שטח חוף פתוח שנותר ברובו טבעי, כמעט ללא פיתוח. רצועת החוף עתירה בערכי טבע, נוף, היסטוריה וארכאולוגיה: לאורך רצועת החוף עובר מצוק הכורכר החופי

16 ראו פסק דין אי התכלת.

17 ראו לדוגמה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), דוח על עיריית נתניה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון רישוי ופיקוח על הבנייה, עמ' 541.

18 ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-11.3.08.

(שבראשו שוכן קיבוץ פלמחים); מדרום לו שוכן אתר עתיקות מוכרז ובו נמצאים שרידי עיר הנמל העתיקה יבנה ים, וכמו כן נחשפו ממצאים ארכאולוגיים מתקופות שונות הפזורים בחוף ובסביבתו רבים. בחוף נמצאים גם גן לאומי מוכרז ורצועת חוף טבעית שהיא רצועת החוף הטבעית האחרונה הנגישה לציבור מחוף ניצנים שבדרום ועד תל אביב. בחלק מרצועת החוף נמצא חוף רחצה מוכרז של המועצה האזורית. בשל תנאי השטח הבלתי אחידים התפתח באזור מגוון רחב של מיני צומח וחי. עם זאת, פעולותיו של האדם בחוף השפיעו על בתי הגידול הטבעיים של חוף הים וכילו שטחים נרחבים ממנו.

באזור חוף פלמחים פועלים כמה מתקנים צבאיים ובכלל זה מחנה צבאי של חיל האוויר ושטח אש פעיל. משרד הביטחון קבע בעבר מגבלות הנוגעות ללינה בשטח, לבנייה בסמוך למחנות הצבא שבמקום וכן מגבלות התקפות בעת ביצוע פעילויות צבאיות, לרבות חסימות של החוף ושל הכביש אל החוף המתבצעות מפעם לפעם.

הוראות החוק והתכניות החלות על הקרקע

עד שנת 2000 לא חלו על הקרקע תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות אלא רק הוראותיהן של כמה תכניות מתאר ארציות, כמפורט להלן:

תמ"א 13 (תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים, חוף הים התיכון) אושרה בשנת 1983, ומטרתה הייתה לקבוע את ייעודי הקרקע בחוף הים לצורך ניהול המשאבים הטבעיים, שימורם, פיתוחם וניצולם לשימושים ציבוריים שונים וכן שימור מרבי של חוף הים על ידי מניעת כל שימוש שאינו דורש את קרבת החוף. הוראות תמ"א 13 אוסרות על בנייה בתחום ה-100 מטר מקו המים. הוראה זו חלה גם על אותם שטחים שבהם אושרו, לפני אישורה של התמ"א, תכניות המתירות בנייה. בהתאם להוראות תמ"א 13 הקרקע שבאזור חוף פלמחים מיועדת לתיירות ולנופש.

תמ"א 8 היא תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, לשמורות טבע ולשמורות נוף, שאושרה בשנת 1981, המייעדת שטחים בחוף פלמחים להקמת גן לאומי.

תמ"א 12, שאושרה בשנת 1983, היא תכנית מתאר ארצית למפעלי תיירות ונופש. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים הוחל בהכנת תיקון לתכנית זו, לצורך הבטחת קיומן של עתודות קרקע לתיירות באופן שיישמרו רציפות השטחים הפתוחים וערכי טבע ונוף, אולם במועד סיום הביקורת טרם הושלם תיקונה.

במרס 1993 הוועדה המחוזית פרסמה להפקדה תכנית מפורטת בר/175 החלה על חוף פלמחים. התכנית לא אושרה והפקדתה בוטלה בינואר 1995 (ראו להלן). במאי 1996 הופקדה בתנאים תכנית מפורטת בר/236 החלה על 414 דונם בחוף פלמחים (להלן - תכנית בר/236). התכנית מייעדת את הקרקע ששטחה כ-70 דונם לתיירות ולנופש ומתירה להקים עליה כפר נופש ובו 350 יחידות אירוח ומבנים אחרים ששטחם הבנוי יסתכם בכ-30,000 מ"ר. יתר השטחים מיועדים להקמת גן לאומי¹⁹, חוף רחצה וחניה וכן לשימור ערכי טבע, נוף וארכאולוגיה. התכנית אושרה בפברואר 2000 ופורסמה למתן תוקף בנובמבר 2000.

19 -כ-220 דונם בתחום התכנית הוכרזו בפברואר 2003 כגן לאומי.

ביוני 1999, לפני שאושרה תכנית מפורטת בר/236, פרסמה הוועדה למימי חופין²⁰ מסמך מדיניות שנועד לשמש עבורה כלי עזר בתהליך קבלת ההחלטות בנויהול השוטף של מרחב מימי החופין והחוף. המסמך קובע כי יש לראות במימי החופין שטח ציבורי ולפיכך יש לפעול להגדלת נגישותו לציבור. עוד נקבע במסמך כי יש להימנע מפיתוח מואץ לאורך החוף, וכי יש לשמור עתודות חוף לדרות הבאים על ידי פיתוח מתחמי התיירות העירוניים הקיימים וריכוז הפיתוח במתחמים צרים.

חוק הסביבה החופית, שנחקק כאמור בשנת 2004, נועד להגן על הסביבה החופית והוא מגדיר תחום של 100 מטר מקו החוף כ"תחום חוף היס" וקובע כ"סביבה חופית" תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של היס התיכון לכיוון היבשה. כאמור, החוק שם לו למטרה להגן על הסביבה החופית, למנוע או לפחות לצמצם במידת האפשר פגיעה בה. בעקבות חקיקת החוק הוסף בשנת 2004 תיקון עקיף לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ולפיו הפקדה ואישור של תכנית החלה על תחום הסביבה החופית כפופים לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הוולחור"ף). עם זאת, בחוק נקבעה הוראת מעבר ולפיה אין בהוראות החוק כדי לפגוע ביישומן של תכניות התקפות בעת הוספת התיקון לחוק. תכנית בר/236 אושרה כאמור בשנת 2000, קודם שתוקן החוק, ולכן אין בתיקון לחוק כדי לגרוע מתוקפה.

יצוין כי בהצעת חוק הסביבה החופית, התשס"ג-2003²¹ (להלן - הצעת חוק הסביבה החופית), הוסף להוראת המעבר סייג ולפיו "בביצוע העיסוק, הפעולה, השימוש או העבודה כאמור או בביצוע התכנית, יינקטו כל האמצעים הסבירים הדרושים כדי למנוע או לצמצם פגיעה בסביבה החופית, כדי לשקמה, וכדי להשיב את המצב לקדמותו, במידת האפשר". הסייג הושטט מנוסח החוק הסופי.

בשנת 2005 אושרה גם תמ"א 35 שהיא תכנית מתאר ארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור²². התמ"א מגדירה את תחום חוף פלמחים כמרקם חופי, וכשטח ב"רגישות נופית סביבתית גבוהה". על פי תמ"א 35 פיתוח במרקם החופי ייעשה בהתחשב בצורך לשמור על חלק ניכר משטח החופים כשטח פתוח ותוך הבטחת "זיקה נופית תפקודית" לחוף היס.

אישור התכנית המפורטת בר/236

תכנית בר/175

במרס 1993 פורסמה להפקדה בוועדה המחוזית תכנית בר/175, שייעדה חלק מהחוף להקמת שלושה כפרי נופש, והיא הוכנה ביזמת המועצה האזורית ובשיתוף עם המינהל ובמימונו. בד בבד יזמה רשות הטבע והגנים תכנית להקמת גן לאומי בחוף²³. המועצה האזורית התנגדה לקידום תכנית הגן הלאומי שלא עלתה בקנה אחד עם תכניתה. גם הוועדה המחוזית התנגדה לתכניתה

20 ועדה סטוטורית שקדמה לוועדה לשמירה על הסביבה החופית (ראו להלן) והוקמה בהתאם לסעיף 156(ב) לחוק התכנון והבניה ולתוספת השנייה לחוק. בנוסחם אז, שקבעו כי לא יינתן היתר לבנייה או לפעולה אחרת הטעונה היתר לגבי מימי החופין אלא בהתאם לתכנית שאישרה הוועדה.

21 הצעות חוק 51, כ"ח בתמוז התשס"ג, 28.7.03.

22 בתמ"א 35 נקבע כי אין בה כדי לפגוע בתוקפן של תכניות שאושרו לפני מועד תחולתה.

23 חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, קובע כי הכרזה של שר הפנים על גן לאומי טעונה אישור של התכנית המייעדת את השטח לגן לאומי ומתן הזדמנות למועצה שבתחום שיפוטה נמצא אותו השטח לחוות את דעתה בדבר ייעודו האמור של השטח.

של רשות הטבע והגנים בנימוק שתכנית בר/175 כבר הופקדה ולא ניתן לקדם שתי תכניות שונות החלות על אותה הקרקע. בסופו של דבר בוטלה הפקדת תכנית בר/175, משום שבמסמכי התכנית לא נכלל תסקיר הבוחן את השפעתה על הסביבה. דבר הביטול פורסם ברשומות בינואר 1995.

אישורה של תכנית בר/236

בעקבות ביטול תכנית בר/175 בשנת 1995 יזמה המועצה האזורית את תכנית בר/236. התכנית, שהייתה דומה במתכונתה לתכנית בר/175, נועדה להסדיר את שימושי הקרקע מדרום לקיבוץ פלמחים עד למבצר יבנה ים, והיא משלבת את פיתוח השטח לשימושי תיירות ונופש עם שימור השטח כאתר עתיקות וגן לאומי. התכנית החדשה משקפת פשרה בין המועצה האזורית ובין רשות הטבע והגנים, פשרה שבמסגרתה ויתרה רשות הטבע והגנים על תכניתה ולפיה יוכרזו שהקרקע (ששטחה כ-70 דונם), שיועדה בתכנית החדשה להקמת כפר נופש, תשמש גן לאומי.

הועלה כי המועצה האזורית רואה בפיתוח חוף פלמחים מנוף כלכלי לפיתוח ולהגדלת הכנסותיה. המועצה היא זו שפעלה להכנת תכנית בר/236 ולקידומה²⁴, להכנת תכנית הבינוי העקרונית לתחום שעליו היא חלה ולהכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה שנלווה אליה. יצוין כי המינהל לא השתתף בהיגוי התכנית.

בדיון של הוועדה המחוזית בספטמבר 1996 הוחלט להפקיד את תכנית בר/236 בתנאים שונים. בסוף אפריל 1999 הופקדה התכנית.

ביוני 1999 הגישה החברה להגנת הטבע את התנגדותה לתכנית, בין היתר בטענה כי יש להבטיח שבהוראות התכנית ייכללו דרישות שיבטיחו כי המבנים שבחוף יישמשו למלונאות בלבד ולא למגורים.

באותו חודש הגישה גם רשות הטבע והגנים את התנגדותה לתכנית בטענה כי "חשיבותו של השטח מהיבטי שמירת ערכי טבע נוף ומורשת מתנגשת עם תכנית הבינוי המוצעת". עוד ציינה כי התכנית לא קיבלה את אישורה והוגשה לוועדה המחוזית שלא בהסכמתה. אשר לשטח המיועד לתיירות ולנופש ביקשה רשות הטבע והגנים כי תכניות הבינוי לשטח הגובל בגן הלאומי המיועד יתואמו אתה ויקבלו את אישורה.

בפברואר 2000 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לאשר את התכנית ולקבל חלק מההתנגדויות, ובכללן ההתנגדויות לעניין גבולות הגן הלאומי²⁵. על מנת להבטיח כי החוף יישמש למלונאות בלבד ולא למגורים החליטה הוועדה כי בהוראות התכנית ייאסר השימוש למגורים ולא יותר חיבור חדרי מלון או הצמדתם זה לזה, וכי מתן היתר בנייה יותנה בקבלת אישור משרד התיירות להתאמה לתקנים הפיזיים לתכנון מלונות (ראו להלן בעניין הבקשה להצמדת יחידות האכסון שהוגשה לאחר מכן).

עוד קבעה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית כי הוראות התכנית יתוקנו באופן המבטיח מעבר רצוף לאורך החוף. הוועדה דחתה את הדרישה להתנות את הוצאת היתר הבנייה בקבלת אישור רשות הטבע והגנים לתכנית הפיתוח והבנייה והחליטה לתת תוקף לתכנית.

24 על פי סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבנייה.

25 עוד קודם לכן בספטמבר 1999 אישר מנכ"ל משרד הפנים את התכנית, בתוקף הסמכות שאצל לו שר הפנים בהתאם לסעיף 109 לחוק התכנון והבנייה.

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

צה"ל התנגד לבנייה לצורכי נופש בכל השטח שעליו חלה התכנית או התכנית שקדמה לה. עם זאת, הוועדה למתקנים ביטחוניים (הוולמ"ב) קבעה כי מאחר שתמ"א 13 מייעדת חלק מהשטח לנופש ולתיירות, יש לקבל את התנגדות צה"ל רק בחלקה.

בנובמבר 2000 פורסמה התכנית למתן תוקף ברשומות. על פי התכנית, על הקרקע המיועדת לתיירות ולנופש מותר לבנות 350 יחידות אכסון מלונאי וכן מבנים לשירותים כמו משרדים, אולמות אירועים, חנויות ומתקני ספורט. הוראות התכנית קובעות כי ב-80% מאותה קרקע, לכל היותר, יפעלו יחידות אכסון מלונאי ששטחה המרבי של כל אחת מהן 41 מ"ר, וב-20% ממנה, לכל היותר, יפעלו יחידות אכסון מלונאי ששטחה המרבי של כל אחת מהן 53 מ"ר. התכנית מתירה להקים מבנה ראשי הכולל מבואה (לובי), חנויות, מסעדות, אולם כינוסים, מחסנים וחדרי שירות, בריכות שחייה, מבנה מגורים של שתי קומות, חדרי אירוח ששטחם צוין לעיל ומתקני ספורט. לפי התכנית מותר להקים על הקרקע מבנים ששטחם הכולל 30,400 מ"ר (24,300 מ"ר בשטח העיקרי ו-6,100 מ"ר בשטח השירות).

השטח שמדרום לקרקע מיועד ברובו להקמת גן לאומי, והוא חולק לאזורי משנה ובהם: חוף רחצה קדמי, גב החוף, פארק מים, שטח לשימור נופי וחוף רחצה לשימור. בגב חוף הים מתירה התכנית הקמת מבנה מרכזי בשטח של 2,400 מ"ר הכולל שירותים ומלתחות, תחנת משטרה ועזרה ראשונה, מזנונים, מסעדות, חנות ספורט והשכרת ציוד, מועדון צלילה וספורט ימי ומחסנים. בשטח החוף הקדמי מתירה התכנית הקמת תחנות הצלה, מלתחות ושירותים ומתקני הצללה בשטח של 2,940 מ"ר. כמו כן התכנית מתירה להקים על הקרקע פארק מים הכולל מבנה משרדים, בריכות, מסעדה, מזנון ומבנה מלתחות בשטח של 700 מ"ר.

בתכנית נקבע כי מאחר שהתכנית חלה על שטח עתיקות מוכרז בהתאם לחוק העתיקות, התשל"ה-1978, לא תבצע כל עבודה בשטח אלא באישור רשות העתיקות, וכי עבודות בינוי למלונאות יתבצעו בפיקוח ארכאולוגי בתיאום עם רשות העתיקות ובאישורה.



מפת תכנית בר/236

במסגרת אישור תכנית בר/236 אישרה הוועדה המחוזית תכנית בינוי עקרונית לתחום שעליו היא חלה. עוד נקבע בתכנית כי מתן היתר בנייה על פי התכנית יותנה בהכנת תכנית בינוי ופיתוח מפורטת (להלן - תכנית הבינוי המפורטת) באישור הוועדה המחוזית ובהתייעצות עם משרד הביטחון.

המינהל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2009 כי תכנית בר/236 מבטיחה שהקרקע תפותח לתועלת הציבור הרחב ותפתח לפניו אפשרויות לבילוי ולהנאה. המועצה האזורית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תכנית בר/236 הוכנה בשים לב להערות גורמי התכנון לגבי תכנית בר/175, מתוך תשומת לב לצורכי הציבור השונים, וכי זו תכנית שקולה ומאוזנת המייעדת רק חלק משטחה לתיירות ולנופש. עוד מסרה המועצה האזורית כי במסגרת גיבוש תכנית בר/236 היא פעלה בהתאם להנחיות מוסדות התכנון ומילאה את כל דרישותיהם.

היום מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל נמרצות - כבר כחמש שנים - לקדם את תכנונו והקמתו של כפר הנופש בהסתמך על תכנית בר/236, וכי הוא השקיע בכך עבודה מאומצת וסכומי כסף גדולים. היום הדגיש כי כל פעולותיו נעשו בהסתמך על אותה תכנית.

תכנית בר/236 מייעדת רצועת חוף טבעית לצורכי נופש ותיירות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שבמסגרת דיוני הוועדה המחוזית בשאלה אם לאשר את התכנית היא תשקול, בין היתר, אם התכנית עולה בקנה אחד עם עקרונות כדוגמת אלה שנקבעו במסמך המדיניות של הוועדה למימי החופין משנת 1999 ולפיהם יש לבצע פיתוח תיירותי במתחמים עירוניים שכבר בוצעו בהם עבודות פיתוח ולהימנע מפיתוח רצועות חוף פנויות.

תסקיר השפעה על הסביבה

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, קובעות כי "רשאי נציגו של השר במוסד תכנון או מוסד תכנון שהוגשה לו תכנית שלדעתו יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה, לדרוש כי מגיש התכנית יכין תסקיר ויגישו למוסד התכנון בנוסף למסמכי התכנית שהגיש; דרישה להגשת תסקיר כאמור יכול שתינתן בכל שלבי הטיפול בתכנית טרם אישורה"²⁶. תמ"א 13 קובעת כי אישור תכניות בתחומה מותנה בעמידה בחובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

במאי 1996 הגישה המועצה האזורית לוועדה המחוזית את התכנית המפורטת בצירוף תסקיר השפעה על הסביבה, כנדרש בתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, ובתמ"א 13 (על ליקויים שהועלו בתסקיר ראו להלן).

בתסקיר נאמר כי תכנית בר/236 נועדה לשמור על המשאב התיירותי והנופי של חוף הים, להגן על רכס הכורכר ולשמר את השרידים הארכאולוגיים במקום. על פי התסקיר מומלץ לבצע את התכנון והפיתוח של אתר הנופש והתיירות בחלק הצפוני של התכנית בד בבד עם ביצוע כל שלבי הפיתוח של החוף ושל הגן הלאומי.

על פי חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה²⁷ בנוגע לתסקיר האמור (להלן - חוות הדעת) מאוגוסט 1996, תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד לסקור את ההיבטים השונים הקשורים בפיתוח החוף ולעמוד על הנושאים שיש לכלול בסעיפי הוראות התכנית ובהם מניעת הרס המצוק, ארכאולוגיה, תכנון הגן הלאומי, רעש ותשתיות. על פי חוות הדעת נמצאו בתסקיר שהוגש ליקויים שונים. לפיכך, המליץ המשרד להגנת הסביבה על ביצוע בדיקות נוספות, שלא נדרשו בתסקיר שהוגש, כתנאי לאישורה של התכנית. עיקרי הליקויים שנמצאו הם:

1. ליקויים הנוגעים לאמצעים לשמירה על המצוק שנקבעו בתכנית: אחת הסיבות העיקריות לכך שנדרש תסקיר השפעה על הסביבה היא הרצון למנוע נזק למצוק, ולכן נדרשו הנחיות מפורטות לאופן שימורו של המצוק. חוות הדעת מציינת כי התסקיר אינו כולל תשריט מפורט של קטעי המצוק החופי לסוגיהם והנחיות מפורטות לאופן שימורו של המצוק. כמו כן ניתוח מערך הניקוז בתסקיר כללי מדי ואי-אפשר לקבוע לפיו אם יישומה של תכנית בר/236 יאפשר למנוע נזק שעלול להיגרם למצוק או לשמורה הימית בשל נגר עילי מוגבר. עוד נמצא כי היה מקום שהתכנון, הבינוי והפיתוח באזור יתבססו על בדיקות מקדימות ובהן מיפוי גאוטכני של אזור המצוקים ובדיקה הידרולוגית. המשרד להגנת הסביבה המליץ שאישור התכנית יותנה בביצוע הבדיקות האמורות.

2. הגנה על ממצאים ארכאולוגיים: חוף פלמחים משופע בממצאים ארכאולוגיים חשובים והמשרד להגנת הסביבה הציע להשקיע מאמצים בנושא ולבצע את החפירות הארכאולוגיות באתר במסגרת הסקרים המקדימים לתסקיר ולאישור התכנית, אשר לפיהם יתבצע תכנון מפורט של האתר. לעומת זאת בתסקיר ההשפעה על הסביבה ובתכנית שהגישה המועצה האזורית הוצע כי קודם כול יבוצע תכנון מפורט של השטח, ורק לאחריו, בשלב הבקשה להיתר בנייה, תתבצע חפירה ארכאולוגית.

26 תקנות אלה הוחלפו בתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, ולפיהן על תכנית שהוחלט להפקידה בסמוך למועד תחולתן של התקנות החדשות לא יחולו אותן תקנות אלא התקנות הישנות.

27 בשמו הקודם: המשרד לאיכות הסביבה.

בסופו של דבר ביצוע הבדיקות נדחה לשלב שלאחר אישור התכנית בעקבות החלטת הוועדה המחוזית בספטמבר 1996 לכלול את הדרישות לביצוע הבדיקות האמורות בהוראות התכנית כתנאי למתן להיתר בנייה. בתכנית שולבו דרישות לביצוע הבדיקות המקדימות, אך לא נקבע לוח הזמנים לביצוע הבדיקות ולא נקבע כי הן יבוצעו לפני שלב התכנון המפורט. במועד הביקורת בשנת 2008 (כ-12 שנה לאחר שהתקבלה החלטה) טרם בוצעו הבדיקות.

אשר לשמירת העתיקות, בתכנית נקבע כאמור, כמוצע בתסקיר, כי הוצאת היתר בנייה מותנית בקבלת אישור רשות העתיקות ובביצוע דרישותיה, לרבות הדרישה כי כל עבודה בתחום השטח המוגדר כעתיקות תתואם עם ארכאולוג מוסמך מטעמה ותבוצע בפיקוח צמוד שלו.

המשרד להגנת הסביבה והמועצה האזורית השיבו למשרד מבקר המדינה כי כפר הנופש אינו מיועד להיבנות על המצוק, אלא ב"שקע" שבין שני קטעי המצוק. עוד מסרה המועצה כי היא קיימה את הנחיות הוועדה המחוזית ובכלל זה הטמיעה בתכנית את הנחיות המשרד להגנת הסביבה.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שקלה את חוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה והחליטה לדחות את נקיטת האמצעים לשמירה על המצוק לשלב הבנייה עצמה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הקרקע המיועדת להקמת כפר הנופש אמנם סמוכה למצוק ואינה נמצאת בראשו, אולם ביצוען של העבודות להקמת כפר הנופש וסלילת דרכי הגישה אליו עלולות לפגוע ביציבות המצוק, בייחוד מאחר שבתכנית המפורטת תוכנן מעבר המיועד לציבור לאורך המצוק²⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה דחייית ביצוע הבדיקות בנושא המצוק ושימור העתיקות למועד בלתי ידוע לאחר אישור התכנית ועוד לפני שנבחנה ביסודיות השפעת התכנית על הסביבה, עלולה לגרום לכך שבשלב היתר הבנייה יוצבו לפני מוסדות התכנון עובדות מוגמרות, וכבר לא ניתן יהיה לבצע שינויים בהוראות התכנית, אם הם יידרשו. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הרצון לשמור על משאבי הטבע והנוף. החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית בהתבסס על התסקיר, יש בה טעם לפגם נוכח הליקויים בתסקיר שהועלו בחוות הדעת.

התכנון בתחום ה-100 מטר מקו המים

גבולות החלקה: בתשריט של תמ"א 13 מסומן חוף פלמחים כאזור לתיירות ולנופש, ואילו רצועת החוף שבקדמת אותו אזור מסומנת כמיועדת ל"חוף רחצה".

28 פעילות האדם בחופים היא אחד הגורמים להרס המצוק: פעולות בנייה וסלילת דרכים על גבי המצוק גורמות לשינוי התהליכים הטבעיים וליצירת עומס על המצוק הגורם להתמוטטות מואצת שלו. סלילת דרכים על גבי המצוק גם תורמת להגברת הנגר העילי והפנייתו מערבה, דבר הפוגע אף הוא ביציבות המצוק.

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

בתמ"א 13 נקבע כי הגבולות המדויקים המציינים את ייעוד השטחים ייקבעו "לפי תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת", וכי "בציונים שבתשריט יש לראות כוונת המתכנן לאיתורו הרצוי של אזור שימושי קרקע מסוים"²⁹.

תמ"א 13 אוסרת על "הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון, וזאת במקומות שהקמת מבנים אינה מותרת מפורשות בהוראות תכנית זו" (להלן - תחום ה-100 מטר). רוב המבנים שהותר לבנותם בתחום זה, כגון סככות, סוכת מציל ושירותי חוף, נועדו לתועלתם של המשתמשים בחוף הרחצה. מותר לסטות מהוראה זו רק אם הדבר מותר במפורש על פי הוראות התמ"א או אם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה את הסטייה.

הועלה כי תכנית בר/236 קבעה את גבולה המערבי של החלקה במרחק של 30 מטר בלבד מקו המים וייעדה גם את השטח האסור לבנייה, המשתרע בין הגבול האמור ובין 100 מטר מקו המים, למטרת "תיירות ונופש". בכך הותירה התכנית קטע חוף צר מאוד (30 מטר בלבד מקו המים) המיועד בחלקו לשמש חוף ים ובחלקו לשמש טיילת.

הגבולות על הבנייה: אף שתחום החלקה נקבע בקו 30 המטר מקו המים, בתכנית בר/236, שהוכנה, בין השאר, בהתבסס על הוראות תמ"א 13 נקבע כי אסורה בנייה בתחום ה-100 מטר המסומן בתשריט, למעט בנייה של מתקנים המיועדים לחוף רחצה על פי תמ"א 13. עמדת הוועדה המחוזית בעת הדיונים בסוגיה אם לאשר את תכנית בר/236 הייתה כי "בנושא קו ה-100 מטר מחוף הים - המוגדר בתמ"א 13, התכנית לא מהווה סטייה מהוראה זו".

בשנת 2008, במסגרת בקשתו של היזם לקבלת היתר בנייה בתחום התכנית, הוא ביקש שתאושר לו בנייה בין גבולו המערבי של המגרש (המרוחק 30 מטר מקו המים) ובין קו ה-100 מטר מהמים. הוועדה המחוזית סירבה לבקשתו והחליטה, בהתאם להוראות תמ"א 13, כי אין לאשר בנייה בתחום ה-100 מטר מחוף הים.

בעקבות החלטת הוועדה, הגיש היזם לבית המשפט לעניינים מינהליים עתירה נגד הוועדה המחוזית בבקשה להתיר לו בנייה בתחום שצוין לעיל בנימוק שהשטח מיועד לתיירות ונופש. בית המשפט דחה את העתירה וקבע כי לפי תמ"א 13 חל איסור מוחלט להקים מבנים במרחק של 100 מטר מקו פני המים. בית המשפט הדגיש כי "הרעיון הבסיסי העומד בבסיסה של תמ"א 13 הינו, אם כן, למנוע שימושים שאינם מחייבים קרבת חוף ובכך לנסות ולשמר את חוף הים ככל שניתן כמשאב טבעי הפתוח לציבור כולו... רק באמצעות פרשנות מצמצמת ודווקנית זו תבוא לידי ביטוי תכליתה של תמ"א 13 להותיר את החופים פתוחים למעבר ונגישים לציבור הרחב בכללותו"³⁰. היזמים בחרו שלא לערער על פסק הדין ובכך הפך לפסק דין חלוט.

על פי עמדת המשרד להגנת הסביבה³¹, הייתה זו "טעות חמורה" לכלול גם את השטח שבמרחק כ-30 מטר מקו המים במסגרת כפר הנופש, שכן "בכך נפגע האיזון בין צורכי כפר הנופש ובין צורכי הציבור הרחב עד כדי יצירת תחושה של ניכוס כל שטח חוף הים לטובת כפר הנופש". בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה נאמר כי ראוי היה להשאיר את תחום חוף הים (רצועת ה-100 המטר) פתוח לכלל הציבור.

29 אלא אם כן מדובר בגנים לאומיים או בשמורות טבע מוכרות.

30 עת"מ (ת"א) 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז ואח', נבו.

31 עמדה שגובשה לקראת הדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בראשית שנת 2008.

חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל, שיש לנצלו לטובת הציבור, תוך שקילת השפעות ארוכות טווח והתחשבות באינטרסים של כלל האוכלוסייה לרבות צורכי הדורות הבאים. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת גבול החלקה המיועדת לתיירות ונופש במרחק של 30 מטרים בלבד מקו המים עלולה לפתוח פתח לפגיעה אסורה בחוף הים ובנגישות הציבור לחוף הים ואינה מתיישבת עם תמ"א 13 ועם חובת הרשויות לשמור על משאבי הטבע והנוף שבחוף לטובת הציבור.

העסקה לשיווק הקרקע

ביצוע עסקה במקרקעי ייעוד

1. לפי ההגדרה שבחוק המקרקעין, מקרקעי ציבור הם "מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ומקרקעין של רשות מקומית או של תאגיד שהוקם על ידי חיקוק". "מקרקעי ייעוד" הם "מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור" כגון שפת הים, נהרות, נחלים, דרכים ומסילות ברזל ונמלי תעופה.

חוק המקרקעין נותן למקרקעי הייעוד הגנה מיוחדת, מאחר שחשיבותם רבה בשל אופיים המיוחד, אשר נדרש מאמץ מיוחד לשמרם³². ההבחנה בין מקרקעי ייעוד לבין מקרקעי ציבור אחרים מתבססת על הצורך להבדיל בין מקרקעין שהם בבעלות ציבורית אולם יכלו להיות גם בבעלות פרטית לבין 'מקרקעי ייעוד' המיועדים מעצם טבעם לשימוש על ידי הציבור. תכליתן של הוראות החוק בדבר מקרקעי ייעוד היא "להבטיח כי הציבור לא ינושל ממקרקעין המשמשים במישורן לתועלת הציבור"³³ וכן "להבטיח כי המקרקעין ימשיכו לשרת את האינטרס הציבורי שלמענו הם נועדו"³⁴.

בית המשפט העליון³⁵ הבהיר בעניין זה: "ההסדר המשפטי ביחס למקרקעין אלה בנוי על ההנחה כי משאבי הקרקע הייחודיים שנועדו לרווחת הכלל מוגבלים בהיקפם וביכולת לנצלם, ואין להשתמש בהם אלא למטרות כלל הציבור, לתועלתו ולרווחתו... הדבר מטיל אחריות כבדה על רשויות התכנון והמדינה לדאוג לשמר מקרקעי ייעוד במבט צופה פני ההווה והעתיד גם יחד".

כאמור, נוכח הפיתוח המואץ והתמעטות המרחבים הפתוחים בחופי הים עיגן המחוקק את ההגנה הניתנת לחופי הים, כמשאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, בחוק נוסף - חוק הסביבה החופית. על מטרות החוק אמר בית המשפט העליון³⁶: "חוק השמירה על הסביבה החופית... מעגן את זכותו הבסיסית של הציבור בישראל לחופי הים... הוא נועד לשמר את פיסות החופים להנאתם ולרווחתם של תושבי הארץ, להבטיח לכל אדם את הנגישות אליהם, ולהגן עליהם מפני השתלטות פרטים לצרכים כלכליים". עקרונות אלו עוגנו גם בתמ"א 35 שקיבלה כאמור תוקף בשנת 2005.

32 ראו: ע"מ 2528/02 - ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ ואח', תקדין.

33 י' ויסמן, דיני קניין (התשנ"ג), עמ' 276.

34 ראו שם, עמ' 285.

35 ראו פסק דין אי התכלת.

36 ראו שם.

הצורך בהגנה מיוחדת זו על חופי הים מוצא ביטוי גם במסמכי המדיניות של המינהל. התכנית האסטרטגית של המינהל לפיתוח בר קיימה בישראל (להלן - התכנית האסטרטגית) נועדה לאפשר לנהל ולנצל ביתר יעילות את הקרקעות בישראל, לרבות חופי הים, בהיותן משאב מוגבל, נדיר ויקר ערך, באופן שיאפשר לדורות הבאים ליהנות מהן.

המינהל הטמיע את ההגנה שנתן חוק המקרקעין לחופי הים גם בהחלטותיו: בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בנוגע לתנאי ההקצאה של שטחי חוף הים נקבע כי הקצאת שטחים אלה כפופה לאישור הממשלה או לאישור השר שנקבע לכך ולחוק המקרקעין.³⁷

2. בחוק ובנוהלי המינהל לא נקבע במפורש מהו התחום של "שפת הים" המוגדר "מקרקעי ייעוד". לפי הצעת המשרד להגנת הסביבה ממרס 2008, "שפת הים" תוגדר כשטח הנמצא כ-100 מטר מזרחה מקו החוף, בהתאם לקבוע בחוק הסביבה החופית ובתמ"א 13.³⁸ סמנכ"ל לתכנון ולפיתוח במינהל דאז הסכים להגדרה זו, אך ביקש שלא להחיל אותה על שטחים שיועדו למטרות אחרות בתכניות מפורטות שכבר אושרו. הועלה כי במועד סיום הביקורת בדצמבר 2008 מועצת מקרקעי ישראל טרם דנה בעניין.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו להגדיר בבירור - בין בנהליו ובין ביוזמה לשינוי החקיקה - את המונח 'שפת ים' לעניין הוראות חוק המקרקעין, באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות חוק הסביבה החופית ועם הוראות תמ"א 13. הדבר נדרש כדי שתהיה אחידות לעניין ביצוע העסקאות בחופי הים וכדי שיהיה אפשר להנחות את כל הגורמים התכנוניים לעניין קביעת רוחבה של רצועת היבשה הראויה להיחשב "שפת ים".

3. סעיף 111 לחוק המקרקעין קובע כי ביצוע עסקאות במקרקעי ייעוד יותנה בקבלת אישור מהממשלה או מהשר שהוסמך לכך. על פי סעיף 110 לחוק ניתן להסב מקרקעי ייעוד למקרקעי ציבור שאינם מקרקעי ייעוד אם אישרו הממשלה או השר שקבעה לכך³⁹ שהמקרקעין חדלו לשמש לייעודם או שהם לא נועדו לשמש מקרקעי ייעוד בתכנית שאושרה סופית על פי חוק התכנון והבנייה⁴⁰. הסעיף קובע כי הסבת מקרקעי ייעוד למקרקעי ציבור שאינם מקרקעי ייעוד תיעשה ותירשם בהתאם לכך רק "אם [הם] נועדו לשמש שלא למקרקעי ייעוד באחת מתכניות אלה".

בית המשפט העליון קבע: "שתי מטרות מרכזיות השלובות זו בזו, עומדות ביסוד תמ"א 13: האחת, שימוש מרבי של חוף הים כמשאב טבעי על-ידי מניעת כל שימוש שאינו דורש קירבת חוף. המטרה השנייה: שימוש בחוף הים ליעודים ציבוריים, ומניעת שימוש באזור החוף לשימושים פרטיים בלבד, כגון מגורים. ניתן ללמוד על מטרה זו מן השימושים המפורטים בסעיף שכולם שימושים ציבוריים, חלקם נוגעים למתן גישה ישירה לציבור הרחב למטרות רחצה, נופש, תיירות וכד', וחלקם נועדו לתועלת הציבור הרחב גם אם אין משמעותם מתן גישה ממשית לציבור זה, כגון השימוש בחוף לצורך הקמת נמלים"⁴¹. בית המשפט העליון הדגיש כי מתמ"א 13 עולה

37 החלטה 93 מנובמבר 1970; החלטה 1006 מיוני 2004; החלטה 1097 ממרס 2007.
38 וכן בהתאם לפרוטוקול ניהול אזורי חוף על פי אמנת ברצלונה לים התיכון 2008.
39 במרס 2003 החליטה הממשלה למנות את שר התעשייה והמסחר דאז, מר אהוד אולמרט, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל. ביולי 2007 החליטה הממשלה למנות את שר הבינוי והשיכון דאז, מר זאב בויס, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל.
40 או לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת השעה), התשכ"ד-1964.
41 ראו פסק דין אי התכלת.

שחופי הים נועדו, ביסודו של דבר, לתועלת הציבור, וכי הנכונות להגמיש את המגבלות החלות על ניצול חוף הים שלא לצורכי רחצה בלבד מקורה בהנחה שפיתוח השטח לצורכי תיירות ונופש ייטיב עם הציבור.⁴²

נמצא כי התכנית אינה עוסקת כלל בהיותם של המקרקעין מקרקעי ייעוד ובכלל זה גם אינה מבטלת ייעוד זה. יתרה מזו, גם בדיוני מוסדות התכנון הנוגעים להליכי אישורה של התכנית לא צוין כלל כי לקרקע מעמד של מקרקעי ייעוד ולא נבחנו השיקולים הרלוונטיים לשינוי הייעוד. יודגש כי בתכניות אחרות רבות החלות על מקרקעי ייעוד, לרבות בשפת הים, צוין מפורשות בהוראות התכנית שמטרתן היא "ביטול מקרקעי הייעוד". עוד נמצא כי המינהל שיווק את הקרקע בלי שביקש אישור של הממשלה או של השר שנקבע לכך, אף שלפי החוק הוא נדרש לאישור כאמור לשם שיווק "מקרקעי ייעוד".

בתשובת המינהל מאפריל 2009 נאמר כי הוא סבור כי עצם העובדה שחלה על הקרקע תכנית שאושרה כחוק די בה כדי להסב את הקרקע למקרקעי ציבור שאינם מקרקעי ייעוד.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח חשיבותם של מקרקעי ייעוד ונוכח המעמד המיוחד שניתן להם הן בחקיקה, הן בפסיקה והן בהחלטות מועצת המינהל עצמה, ובהיותם משאב ציבורי מוגבל, ראוי כי שינוי ייעודם ייעשה במפורש ובאופן מכוון תוך בחינת הנימוקים למעשה, וכי ההחלטות האמורות והנימוקים שעליהם הן הסתמכו יתועדו ויובהרו.

ספק אם פרשנות המאפשרת לבטל במסגרת כל תכנית את ההגנה המיוחדת הניתנת למקרקעי ייעוד, גם בלא לדון בסוגיית מעמדם ובלא שנקבע במפורש שמדובר בשינוי מעמד, מתיישבת עם לשון החוק, עם תכליתן של הוראותיו ועם רצונו של המחוקק להגן על מקרקעי הייעוד. יודגש כי נוכח מעמדם החשוב של מקרקעי הייעוד, על הרשויות, כבואן לפרש את החוק, לבחור את הפרשנות העולה בקנה אחד עם טובת הציבור ועם תכלית החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והקרקע ששווקה להקמת כפר הנופש בפלמחים, כולה או חלקה, היא לכאורה "מקרקעי ייעוד", והואיל ובתכנית בר/236 שייעדה את הקרקע ל"תיירות ונופש" לא צוין במפורש כי הקרקע חדלה לשמש מקרקעי ייעוד, על המינהל לדון עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים בשאלה אם, בנסיבות העניין, הייתה העסקה לשיווק טעונה אישור של הממשלה או של השר שהוסמך לכך כנדרש בחוק המקרקעין. לעניין זה ראוי גם שהמינהל יביא לפני היועץ המשפטי לממשלה את הסוגיה הכללית של שינוי מעמדם של מקרקעי ייעוד באמצעות תכניות, כדי שתיבחן האפשרות להבהיר ולהסדיר את הנושא באורח שיבטיח את טובת הציבור ואת קיום הוראות החוק.

42 ראו שם.

המכרז לשיווק הקרקע

ההחלטה לשווק את הקרקע

עד אמצע שנת 2003 הפעולה היחידה שנקט המינהל בנושא שיווק הקרקע הייתה הכנת חוות דעת תכנונית לשיווקה, אף כי כבר בשנת 2000 אושרה התכנית ובתחילת שנת 2001 ביקש ראש המועצה האזורית מהמינהל לפרסם מכרז לשיווק הקרקע. אולם בשנת 2003, המועד שבו החלה הכנסת לפעול לחקיקת חוק הסביבה החופית, החיש המינהל במתכוון את פרסום המכרז לשיווק הקרקע, כדי שהעסקה תבוצע לפני שייכנס החוק לתוקף. בכך ביקש המינהל למנוע את הכפפתה של העסקה למגבלות שאותן חשש שהחוק - שהיה עדיין בשלבי חקיקה - עלול היה להציב בעניינה, לרבות מגבלות על בנייה בתחום הסביבה החופית⁴³. עוד הועלה כי ראש המועצה האזורית, מר שלמה (מוני) אלימלך, הוא שייזם וקידם את הליך פרסום המכרז ושיווק הקרקע, כמפורט להלן:

על פי מזכר מיוני 2003, בפגישה שהתקיימה בין מנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, ובין ראש המועצה האזורית, מר שלמה אלימלך, סוכם כי "המינהל יפרסם לשיווק של המתחם הנ"ל תוך חודש".

במזכר שכתב סמנכ"ל שיווק במינהל בנובמבר 2003 נאמר: "נא להעביר את כל החומר לשיווק מייד... חוק החופים עומד לעבור בימים הקרובים". באותו יום כתבה מנהלת לשכת מנהל המינהל "פנו אלי מהמו"מ [מהמועצה האזורית] לדבריהם אפרתי [מנהל המינהל דאז] נתן הוראה להוציא את המכרז עד סוף יולי ועד היום לא נעשה דבר". בסופו של דבר הושלם שיווק הקרקע לפני שאושר חוק הסביבה החופית: המכרז לשיווק הקרקע פורסם בדצמבר 2003 והחלטת ועדת המכרזים התקבלה באפריל 2004, ואילו חוק הסביבה החופית התקבל בכנסת באוגוסט 2004⁴⁴.

במאי 2004 כתבה יועצת משפטית במחלקה המשפטית במחוז המרכז של המינהל לפרקליטות מחוז תל אביב⁴⁵: "אבקש לציין כי מעיון בתיק המינהל עולה כי המינהל ביקש לשווק את הקרקע במהירות, לאור תהליך חקיקתי בעניין חופי ישראל".

עוד הועלה כי המינהל לא קבע במכרז תנאים שנועדו לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בסביבה החופית.

בתשובת המועצה האזורית נאמר כי מיד לאחר שאושרה התכנית פנה ראש המועצה פעמים רבות למינהל בבקשה לשווק את הקרקע, בלי קשר לחוק הסביבה החופית.

43 נוסח הוראת המעבר בהצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003, היה שונה מזה שהתקבל בסופו של דבר.

44 הצעת החוק ודברי ההסבר לחוק הסביבה החופית פורסמו בסוף יולי 2003; החוק התקבל בכנסת בתחילת אוגוסט 2004 ופורסם ברשומות באמצע אוגוסט 2004. בסעיף 22 לחוק נקבע כי חוק זה ייכנס לתוקף בתום שלושה חודשים מיום פרסומו ברשומות.

45 בנוגע לעתירה מינהלית עת"מ 1757/04 י.ד. לוי אלברט (2000) חברה לבנין (1997) בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', לא פורסם, שהוגשה לבית המשפט המחוזי בתל אביב בעניין המכרז לשיווק הקרקע.

בתשובת המינהל נמסר כי היה עליו לשווק את הקרקע כבר בשנת 2000, כשקיבלה התכנית תוקף, אולם ככל הנראה הדבר נדחה עקב עומס העבודה ואילוצים אחרים, אף שהמועצה האזורית פנתה אליו "אין ספור פעמים" בבקשה לפרסם את המכרז. המינהל הוסיף כי התנגד לחקיקת חוק הסביבה החופית במהלך הליכי חקיקתו, וכי היה ברור לו שהחוק לא יחול על תכנית בר/236, מאחר שהיא אושרה כבר לפני כניסתו לתוקף, ומכאן שהוא לא חשש שיהיה בחוק שטרם אושר כדי למנוע את שיווק הקרקע בהתאם לאותה תכנית. עוד טען המינהל בתשובתו כי לא היה עליו לקבוע במכרז תנאים שיבטיחו שמירה על הסביבה החופית נוסף על התנאים שקבעו מוסדות התכנון בתכנית המפורטת.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה נמסר כי לדעתו המכרז לשיווק הקרקע אינו עומד בדרישות חוק הסביבה החופית לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בחוף הים.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי יש פסול בכך שהאיץ במתכוון את הליכי שיווק הקרקע כדי לבצע את העסקה לפני שייכנס לתוקף חוק שמטרתו להגן על האינטרס הציבורי ושהיה באותו מועד בשלבי חקיקה סופיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף ששיווק הקרקע נעשה קודם לכניסתו לתוקף של חוק הסביבה החופית, ואף שממילא אין בחוק כדי לגרוע מתוקפה של התכנית המייעדת את הקרקע להקמת כפר נופש, היה על המינהל, בבואו לשווק את הקרקע ולהקנות ליזמים זכות לפתחה ולהשתמש בה, להתחשב במגמות של החוק שהיו ידועות לו באותה עת, אף שהחוק עצמו היה בשלבי חקיקה סופיים. למצער היה על המינהל להתנות את קיום העסקה בכך שתצומצם ככל האפשר הפגיעה בסביבה החופית, אם באמצעות קביעת גבולות החלקה ואם באמצעות קביעת תנאים במכרז שיבטיחו שמירה על הסביבה החופית.

הערכת שמאי וקביעת מחיר מינימום במכרז

1. בנוהל המינהל מיולי 2001 בנושא "מכרזים להחכרת קרקע" (להלן - נוהל המכרזים), שהיה בתוקף בעת פרסום המכרז, נקבע בין היתר כי ועדת המכרזים תבדוק אם לפני פרסום המכרז העריך שמאי את שווי השטח המוצע, וכי בכל המכרזים יפורסם מחיר מינימום על בסיס השומה האמורה ששיעורו לפחות 50% מהערכת השמאי לקרקע בחכירה⁴⁶.

הוראות אלו שוננו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ממרס 2006 התקפה עד מרס 2007. בהחלטה זו נקבע כי שמאי מטעם המינהל יכין אומדן של שווי הקרקע⁴⁷ וישים אותו בתיבת המכרזים עובר למועד האחרון להגשת הצעות, וכי לא יפורסם מחיר מינימום במכרזי המינהל. ככלל, האומדן יהיה מחיר המינימום במכרז, אולם אם הסכומים שצוינו בכל הצעות הכשרות יהיו נמוכים מהאומדן הוועדה תדון רק בהצעות שצוין בהן סכום ששיעורו לפחות 75% מהאומדן. למשרד מבקר המדינה הוסבר כי המינהל החליט לבטל את הנוהג של פרסום מחיר המינימום לאחר שהכיר בכך שנוהג זה היה מוטעה ביסודו וגרם לכך שבתקופות שפל היו המחירים שהוצעו במכרזי המינהל נמוכים, וסכומיהם היו, פחות או יותר, בסכומו של מחיר המינימום.

46 שווי הקרקע בחכירה שיעורו 91% מערך הקרקע במכר. 47 ללא פיתוח וללא מע"מ.

לצורך קביעת מחיר המינימום של הקרקע, בהתאם להוראות נוהל המכרזים, פנה המינהל בינואר 2003 ללשכת מחוז תל אביב והמרכז של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - השמאי המחוזי) בבקשה לשום את שווי הקרקע לקראת פרסום המכרז. בחוות דעתו של השמאי המחוזי ממרס 2003, שהתבססה על נתוני משרד התיירות ועל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נאמר: "כיום הביקוש לנופש נמוך מאד וכתוצאה מכך אתרי תיירות ונופש עם תשתיות תיירותיים נמצאים בתפוסה נמוכה... תפוסה נמוכה כזו אינה יכולה לכסות את ההוצאות, ואין כדאיות כיום לבנות כפר נופש, במיוחד באתר עם מגבלות כה רבות". מסקנתו הייתה אפוא כי "כל עוד אין כדאיות כלכלית בהקמה והפעלה של כפר הנופש - אין מקום לשווק כיום קרקע ביעוד לכפר נופש. אי לכך מומלץ לדחות את המכרז לזמן בו יהיה שיפור בענף התיירות" (ההדגשה לא במקור).

הועלה כי גם עמדת מנהל מחוז מרכז במינהל דאז (להלן מנהל המחוז דאז) הייתה בתחילה כי אין מקום לפרסם את המכרז.

בתיק העסקה במינהל לא נמצאה כל עדות נוספת לכך שהמלצתו האמורה של השמאי המחוזי שלא לשווק את הקרקע נבחנה או נדונה במוסדות המינהל. המינהל לא חזר בו מכוונתו לשיווק הקרקע.

באוקטובר 2003, כשישה חודשים לאחר קבלת חוות דעתו של השמאי המחוזי, ביקש המינהל משמאי פרטי שיש לו עמו הסכם להכנת שומות (להלן - השמאי הפרטי) להכין שומה נוספת של הקרקע. על פי הנתונים שקיבל העריך השמאי הפרטי בשומתו מ-2.11.03 כי שווי הקרקע 15.75 מיליון ש"ח, לא כולל הוצאות פיתוח ומע"מ.

נמצא שב-6.11.03 ביקש המינהל מן השמאי המחוזי לבדוק בתוך עשרה ימים את סבירות השומה לפני ביצוע העסקה. המינהל לא המתין לתשובת השמאי המחוזי שהתעכבה וב-14.12.03 פרסם את המכרז.

נקבע כי מחיר המינימום במכרז, בהסתמך על שומת השמאי הפרטי ובהתאם לעקרונות שבנוהל המכרזים, הוא כ-7.16 מיליון ש"ח ללא מע"מ, שהם כ-50% מ-91% מערך הקרקע. לפי נוהל המכרזים, מחיר המינימום יהיה לכל הפחות 50% מהסכום שנקבע בהערכת השמאי לקרקע בחכירה. מכאן שמחיר המינימום שנקבע במקרה זה הוא המחיר המזערי שהנוהל מאפשר לדרוש מן המציעים במכרז.

בתשובת השמאי המחוזי ממרס 2004 למינהל, בעקבות בקשתו של המינהל מנובמבר 2003 לבדיקת שומתו של השמאי הפרטי, נאמר כי השומה של השמאי הפרטי שבהתבסס עליה נקבע מחיר המינימום במכרז אכן סבירה, אך השמאי המחוזי חזר והדגיש כי לנוכח השפל בשוק הנדל"ן בישראל, ובייחוד בענף התיירות, לא משתלם לשווק את הקרקע למטרת נופש.

בתשובת המינהל נמסר כי הקו המנחה אותו בשיווק קרקעות אינו בהכרח הצד העסקי-כלכלי, אלא מכלול שיקולים ובראשם העמדת מלאי קרקעות זמינות לשיווק בכל רחבי הארץ, וכי הוא מניח לכוחות השוק לקבוע את מחירי הקרקע, ולפיכך הוא לא סבר שיש מקום לדחות את שיווק הקרקע על אף חוות דעתו של השמאי המחוזי. לטענתו מטרת המכרז היא שיווק הקרקע לטובת פיתוח האזור לרווחת הציבור. עוד מסר המינהל כי פעל לפי הוראות אגף שמאות מקרקעין במינהל הקובעות כי אם לא התקבלה תשובת השמאי הממשלתי או נציגו (השמאי המחוזי) בתוך עשרה ימים רשאי המינהל לפעול לביצוע העסקה על בסיס השומה שבידיו.

בתשובת השמאי המחוזי ממאי 2009 נאמר כי אכן חל עיכוב בתשובתו האמורה אולם כיום מקפידים ביותר שתשובת השמאי הממשלתי ונציגו תינתן במועד, וכי אם תשובה זו מתעכבת הגורמים הרלוונטיים מקבלים עדכון על כך.

לחות דעתו של נציג השמאי הממשלתי נודעת חשיבות רבה, בשל היותו הגורם המקצועי המוסמך במדינה להכנת שומות, ובשל היותו עובד ציבור הפועל באופן בלתי תלוי. משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי היה עליו לשקול ברצינות ובאופן ענייני את המלצות השמאי המחוזי לפני פרסום המכרז וכן בעת שהחליט אם לקבל את ההצעה הזוכה.

בתשובתו של היזם במרס 2009 נמסר כי לעניין המחיר בעד הקרקע הוא עמד בתנאי המכרז ואף שילם מחיר גבוה ממחירה הריאלי של הקרקע במועד המכרז.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי גם אם סבר המינהל שמטרת המכרז היא יצירת מלאי זמין של קרקעות כדי לאפשר פיתוח לרווחת הציבור, הממצאים שהועלו, כמפורט להלן, מלמדים כי מטרה זו לא הושגה. מהאמור עולה שהן האינטרס הכלכלי והן האינטרס של פיתוח לרווחת הציבור לא שורתו.

2. בתחילה נקבע כי המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז הוא 22.2.04, אך מועד זה נדחה פעמיים על מנת להגדיל את ההתעניינות של היזמים במכרז, נוכח ייחודיותו של הפרויקט שתוכנן סמוך לחוף הים.

ב-8.4.04, מועד פתיחת תיבת המכרזים, נמצאו בחיבה שתי הצעות בלבד: הראשונה בסך כ-7.2 מיליון ש"ח, והשנייה - הצעה משותפת של שתי חברות (להלן גם - היזם) בסך כ-8 מיליון ש"ח. ב-21.4.04 בחרה ועדת המכרזים ביזם כזוכה במכרז. בחירתה נעשתה בהתאם לקריטריון יחיד - מחיר הקרקע (ראו להלן)⁴⁸.

פרסום המכרז

על התקשרויות המינהל למכירת נכסים חלים חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

המכרז להקמת כפר הנופש פורסם בשני עיתונים יומיים, האחד בעברית והאחד בערבית, ובאתר הפרסומים הממשלתי באינטרנט, כנדרש בתקנות חובת המכרזים ובנוהל המכרזים של המינהל, אולם בכותרת המכרז לא צוין כי המגרש נמצא בחוף הים, ומכאן שהפצת המידע במכרז לא

48 מגיש ההצעה שלא זכתה במכרז הגיש במאי 2004 עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בת"א - עת"מ 1757/04 י.ד. לוי אלברט (2000) חברה לבנין (1997) בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', לא פורסם, בטענה שהחברות הזוכות לא עמדו בתנאי המכרז, כיוון שצירפו להצעתן שתי ערביות בנקאיות על סך 400,000 ש"ח כל אחת במקום ערבות בנקאית אחת בסך 800,000 ש"ח כנדרש בסעיף 2 לתנאי המכרז. בית המשפט המחוזי דחה את בקשת העותרת לצו ביניים שימנע את מימוש הזכייה במכרז. בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי שהוגשה לבית המשפט העליון נדחתה - בר"ם 5172/04, י.ד. לוי אלברט (2000) חברה לבנין (1997) בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', תקדין. בעקבות החלטת בית המשפט העליון נמחקה העתירה.

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

נעשתה באופן המיטבי. ואכן, אופן הפרסום לא השיג את המטרה המבוקשת של הפצת המידע הרלוונטי באופן מיטבי. למכרו הוגשו רק שתי הצעות, ויצוין כי בעלי המניות בחברות הזוכות מתגוררים בתחומי המועצה האזורית.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי כדי להבטיח שהמידע על המכרז יופץ באופן המיטבי ולהגדיל את מספר המציעים האפשרי ובמידת האפשר גם את סכומי ההצעות, ראוי היה שהוא יציין בכותרת המכרז במפורש כי כפר הנופש נמצא בחוף הים ואף יפרט בדיוק היכן הוא מתוכנן להיבנות, כדי להדגיש את ייחודו של הפרויקט.

המלצת משרד התיירות

בשנות התשעים של המאה העשרים שיווק למגורים של קרקעות בחוף הים שיעודן "תיירות ונופש", לעתים שלא כדין, היה תופעה רווחת⁴⁹. בכמה פסקי דין של בית המשפט העליון נקבע כי "דירות נופש" צריכות לעמוד לרשות הציבור הרחב, וכי אסור להשתמש בהן למגורים⁵⁰. כאמור, על פי תכנית בר/236 יועדה הקרקע להקמת כפר נופש ותיירות בכפוף להוראות תמ"א 13. לפי התכנית לא ייבנו בכפר הנופש "דירות נופש" אלא יחידות "אכסון מלונאי". לפי תקני משרד התיירות ליחידות אלה ייעוד מלונאי בלבד, והיום אינו רשאי למכור אותן⁵¹.

נוהל המינהל בנושא "הקצאת קרקע והרשאת תכנון למיזמים תיירותיים" מיולי 1999 (שעודכן בספטמבר 2007)⁵² קובע כי משרד התיירות והמינהל יקימו ועדה משותפת שבסמכותה לדון בבקשות להקצאת קרקע, בהרשאות לתכנון ולשיווק של קרקעות למיזמים תיירותיים. כמו כן נקבע בנוהל כי משרד התיירות יבדוק את ההתאגדות המשפטית של היזמים ואת הפרוגרמה של המיזם, ואף יבדוק אם היזמים יכולים לבצע את המיזם מהבחינה הכלכלית בהתאם לפרוגרמה ואת תכניתם העסקית. הנוהל הוצא בעקבות הוראות תקנות חובת המכרזים הקובעות פטורים ממכרז למיזמים תיירותיים מסוימים, לפי המלצת ועדה משותפת למשרד התיירות ולמינהל באישור שר התיירות.

אולם נמצא כי המינהל החיל דרישה זו רק על חלק מהמיזמים התיירותיים אשר שווקו במכרזים, ובמסגרת שיווקם הוא ציין כי הם מיועדים "למומלצי משרד התיירות בלבד". למינהל לא היה הסבר לכך שרק בחלק מהמכרזים נדרשה המלצת משרד התיירות.

להלן יפורטו חלק מהדרישות שמשרד התיירות דורש בדרך כלל ממציעים כתנאי למתן המלצתו להשתתפותם במכרז: תיאור כללי של הפרויקט ושל מרכיביו; פרטים על המציעים ובכלל זה עיסוקם וניסיונם בענף התיירות; התחייבות להתקשר עם חברת ניהול מלונאית בעלת ניסיון ומוניטין; התחייבות להמצאת ערבות להקמת בית המלון והפעלתו בתקופה שתקבע; הוכחת

49 ראו: ניר פפאי, "תופעת דירות הנופש בישראל", מקרקעין, כרך ו', מס' 2 (2007), עמ' 64-45.

50 ראו פסק דין אי התכלת; פסק דין חוף הכרמל.

51 בחוזר המנכ"ל של משרד התיירות מס' 08/2006 (להלן - חוזר המנכ"ל) צוין כי לפי התכנית לייעודים למלונאות (להבדיל מ"מלון דירות"), שאושרה לאחר אוגוסט 1996, ניתן יהיה להקים יחידות לאכסון מלונאי רגיל בלבד, בלא היתר למכירת יחידות האירוח.

52 הנוהל המעודכן מספטמבר 2007 דומה בהוראותיו לנוהל המקורי.

יכולת כלכלית באמצעות הצגת אישור של אחד הבנקים שמשרד התיירות מכיר בהם ולפיו המציעים יכולים לממן לפחות 30% מעלות הקמת הפרויקט.

נמצא כי המינהל לא שיתף את משרד התיירות בהליכים לשיווק הקרקע להקמת כפר הנופש בפלמחים, ואף לא בעצם ההחלטה לשווק את הקרקע למטרה זו. למותר לציין כי משרד התיירות לא היה שותף להכנת המכרז ולקביעת תנאיו, וכי לא נכללה בתנאי המכרז דרישה להמצאת המלצה ממשרד התיירות. יצוין כי האזכור היחיד של משרד התיירות בנוגע למכרז היה בהצהרה בזו הלשון שנכללה במסגרת תנאיו המיוחדים של המכרז: "ידוע ליום כי תנאים לקבלת היתר בנייה כוללים בין היתר: ... אישור התאמה לתקנים פיזיים לתכנון כפר נופש של משרד התיירות 1999".

משרד התיירות מסר לנציגי מבקר המדינה במהלך הביקורת כי אילו שיתף אותו המינהל בתהליך שיווק הקרקע היה ביכולתו להגדיל את מעגל המציעים הפוטנציאליים על ידי פנייה לגורמים העוסקים בתיירות המוכרים לו בארץ ומחוצה לה. כמו כן, לטענתו באמצעות הדרישות שהוא מציב הוא יכול לבחון את רצינותם וכשירותם של המציעים במכרז להקמת מיזם תיירות יותר מאשר כל גוף אחר. בתשובתו של משרד התיירות למשרד מבקר המדינה ממאי 2009 נמסר כי אף שבמשך שנים רבות הוא דרש מהמינהל לשתפו בהליכי שיווק ותכנון קרקעות לתיירות, פעמים רבות לא שיתף אותו המינהל בהליכי הקצאת קרקע, בבדיקת תכניות ובאישורן, וכך היה גם בעניין כפר הנופש בפלמחים. עוד מסר המשרד כי אילו פעל המינהל לקבלת המלצותיו של המשרד על המשתתפים במכרז, היה אפשר למנוע חלק מהליקויים הנוגעים להקמת כפר הנופש בפלמחים. עם זאת ציין משרד התיירות כי בעת האחרונה התגבר שיתוף הפעולה של המינהל עמו.

בתשובת היזם למשרד מבקר המדינה נמסר כי פרויקט כפר הנופש בפלמחים הוא פרויקט ייחודי, הראשון מסוגו בישראל, העתיד לכלול חדרי נופש, מתקנים ושירותים נלווים בהיקף גדול המיועדים לשהייה של 1,200 אורחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שמשרד התיירות, בהיותו הגוף המופקד על נושא התיירות והנופש במדינה, יהיה מעורב בהליכי המכרז כל אימת שהקרקע משווקת למטרה נופש ותיירות, ובייחוד כאשר מדובר בפרויקט נרחב מעין זה. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לכלול בין תנאי המכרז (ומכרזים דומים למיזמים בעלי אופי תיירותי) דרישה שהמציע יציג המלצה ממשרד התיירות שתהיה מבוססת על קריטריונים שקבע המשרד.

אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה

תקנה 22 לתקנות חובת המכרזים קובעת כי אמות המידה לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות למשתתף במכרז הן אלה, כולן או חלקן: המחיר המוצע או המבוקש, לפי העניין; איכות העבודה או השירות המוצעים או נתונים מיוחדים שלהם והתאמתם למשתתף במכרז; אמינותו של המציע, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו; המלצות על המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות ודרישות מיוחדות של עורך המכרז. אמנם התקנה אינה מחייבת קביעה של אף לא אחת מאמות המידה המפורטות ואינה

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

מגבילה את הרשות בקביעת אמות המידה להכרעה במכרז, אולם, התקנה מנחה את עורך המכרז בדבר אמות מידה אופייניות ושכיחות להכרעה במכרז.⁵³

נמצא כי בתנאי המכרז לא נקבעו כל אמות מידה לבדיקת המציעים כדוגמת אלו שדורש משרד התיירות ולא נדרשו הוכחות ליכולתם ולכשירותם לבצע את הפרויקט, ובכלל זה הוכחת חוסן כלכלי וניסיון קודם בביצוע פרויקטים דומים. יצוין כי בטייטה של תנאי המכרז שנמצאה בתיק העסקה במינהל נכללו דרישות מעין אלו, אך הן הושמטו מן הנוסח שפורסם, והדרישה היחידה מהיזמים הייתה כי הם יגישו ערכות בנקאית לצורך ההשתתפות במכרז.

סמנכ"ל שיווק במינהל טען לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי הוא אינו מכיר את הטייטה האמורה של תנאי המכרז ואינו יודע מי הכין אותה. לדבריו, המינהל משתמש בנוסח אחיד של תנאי מכרזים ושל תנאי חוזים למגורים, לתיירות ולתעשייה, למעט בפרויקטים ייחודיים ויוצאי דופן. מדיניות המינהל היא "לשווק קרקעות", ואין זה מעניינו לעקוב אחר אופן פיתוח הקרקע לאחר השיווק.

ממסמכים שנמצאו במינהל עולה כי אף שהמינהל סבר שמדובר בפרויקט ייחודי, המכרז שפרסם בעניינו לא היה שונה משאר המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת קביעת תנאי המכרז היה על המינהל לתת משקל לכך שמדובר בפרויקט ייחודי, כפי שהוא עצמו קבע. בהיעדר אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה במכרז מלבד המחיר, לא ניתן להבטיח שיוקם מיזם תיירותי מוצלח לטובת כלל הציבור. הואיל ומדובר במשאב ייחודי, ראוי היה שהמינהל ייתן דעתו על כלל השיקולים הנוגעים לטובת הציבור ולא רק לתמורה בעד הקרקע, ולצורך כך ישתף פעולה גם עם משרד התיירות ויכלול במסגרת תנאי המכרז דרישות כמו הוכחת חוסן כלכלי וניסיון קודם בתחום המלונאות, כדי להבטיח שהזוכה יכול להקים פרויקט מסוג זה בדרך שתועיל לכלל הציבור.

החלטת ועדת המכרזים

בתקנות חובת המכרזים נקבע כי "החלטות ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות חברי הועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הועדה הנוכחים בישיבה". חובה זו, שגם בית המשפט העליון ייחס לה חשיבות רבה⁵⁴, נועדה להגביר את שקיפותה של עבודת ועדת המכרזים, למנוע משוא פנים ופגיעה בטוהר המידות, לאפשר הפעלה של ביקורת אפקטיבית על עבודת ועדת המכרזים ולחייב אותה לפעול ביסודיות ובענייניות.⁵⁵

הועלה כי החלטת ועדת המכרזים בעניין הקרקע בפלמחים לא הייתה מנומקת, וכי לא נרשם פרוטוקול המפרט את מהלך הדיון. כל שנכלל במסמך המכונה "פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים"

53 עומר דקל מכרזים (כרך ראשון, 2004), עמ' 306.

54 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו ואח', פ"ד נ"ט(3), עמ' 817, 848-847.

55 עומר דקל מכרזים (כרך שני, 2006), עמ' 57-56.

הוא טבלה ובה פרטים על המגרש, על זכויות הבנייה, וכן מחיר המינימום שנקבע, סכום הפיקדון, שם הזוכה וסכום ההצעה הזוכה. זאת ועוד, מאחר שבמכרז לא נקבעו כאמור קריטריונים אחרים כמו יציבות כלכלית, ניסיון בתחום התיירות או תנאים אחרים שיבטיחו שמירה על הסביבה החופית, למותר לציין כי לא הובא מידע כזה לפני חברי ועדת המכרזים.

בתשובת המינהל נמסר כי מאחר שלמעט הדרישה למחיר מינימום ולהגשת ערבות בנקאית לא כללו תנאי המכרז כל דרישות אחרות, לא נדרשה הוועדה לבחון אלא את ההצעות הכספיות ולפיכך ההצעה הזוכה היא זו שבה הוצע המחיר הגבוה יותר עבור הקרקע.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי על ועדת המכרזים לרשום פרוטוקול מפורט על מהלך הדיון ועל הנימוקים להחלטתה, גם אם, כטענת המינהל, השיקול היחיד של הוועדה לעניין בחירת ההצעה הזוכה הוא המחיר, על הוועדה לציין זאת בפרוטוקול למען השקיפות וכדי לאפשר הפעלת ביקורת אפקטיבית על החלטתה.

בתשובתו של המינהל נמסר כי לדעתו הושגה המטרה שלשמה פורסם המכרז בעצם שיווק הקרקע לטובת פיתוח האזור ולרווחת הציבור וכי הכנת המכרז ופרסומו נעשו בהתאם לכל נוהלי המינהל ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ועל פי כללי מינהל תקין.

היזם מסר בתשובתו כי פעל בהסתמך על המכרז שבו זכה כדין, וכי לא היה כל דופי בפעילותו במהלך השנים מאז זכה במכרז.



משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מטרתו המרכזית של המכרז הציבורי היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת האיכות והמחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. מהממצאים עולה שבמכרז לשיווק הקרקע לא ניתן ביטוי לקריטריון האיכות (טובת הציבור) ולא הובאו בחשבון שיקולים שיבטיחו שתיבחר ההצעה האיכותית ביותר שתאפשר את פיתוח האזור לרווחת כלל הציבור ושמירה על האינטרס הציבורי. קריטריון המחיר גם הוא לא שורת במלואו בשל העיתוי ונסיבות פרסומו של המכרז.

חוזה הפיתוח

חוזה פיתוח הוא הסכם המייעד קרקע לבנייה בתנאים שאישר המינהל ולמטרה שהוא אישר. יזם המקיים את תנאי חוזה הפיתוח רשאי להתקשר עם המינהל בחוזה חכירה.

1. חוזה הפיתוח (להלן - החוזה) נחתם בין המינהל ובין החברות הזוכות ביולי 2004 (כלומר כארבעה חודשים לפני שחוק הסביבה החופית נכנס לתוקף⁵⁶) לפרק זמן של שלוש שנים מיום אישור העסקה. לפי החוזה התחייבו החברות הזוכות להתחיל בבנייה עד אוקטובר 2005 ולהשלים את הבנייה עד תום תקופת הפיתוח. התניית קיום חוזה הפיתוח וחתימת חוזה החכירה עם הזמים בכך שהם יעמדו במדויק בלוח הזמנים שנקבע נועדה להבטיח שאדמות המינהל ינוצלו באופן מיטבי לתועלת הציבור.

ציוין כי בתיק העסקה במינהל נמצאה טיוטת חוזה פיתוח ובה נכללו דרישות רבות מהיום שמטרתן להבטיח כי הוא יעמוד בהתחייבויותיו, שלא נכללו בחוזה שנחתם בינו ובין המינהל, כגון: דרישה להגשת ערכות בנקאית לביצוע התחייבויות היום ודרישה להגשת ערכות להבטחת פינוי המגרש בתום תקופת החכירה. כל הדרישות הללו הושמטו מן הנוסח הסופי של חוזה הפיתוח שחתם המינהל עם היום.

על פי החוזה, אי-התחלת הבנייה במועד, דהיינו עד אוקטובר 2005, תיחשב הפרת החוזה "גם אם היום לא יהיה רשאי להתחיל בבניה כדין במועד האמור בשל העובדה שלא יהיה ברשותו במועד זה היתר בניה כדין". מטרת ההוראה היא לזרז את היום להגיש את תכניות הבנייה לאישור הרשויות ולקבל ללא שהיות את ההיתר הנדרש לתחילת הבנייה, באופן שיהיה ביכולתו להתחיל בבנייה במועד ולמנוע מצב בו היום יקבל חזקה על קרקע אך ישתהה בפיתוחה. מטרה זו מתיישבת עם האינטרס של המינהל - "הנעת גלגלי המשק" באמצעות שיווק קרקעות לבנייה.

כמו כן, לפי תנאי החוזה, אם יופרו תנאים אלה, המינהל רשאי שלא לבטל את החוזה, אף על פי שזכותו לעשות כן, ובמקום זאת הוא רשאי לדרוש ולקבל מן היום הפרשי ערך קרקע או דמי שימוש ראויים או פיצויים מוסכמים, לפי הגבוה מבין השלושה, בעד פרק הזמן שמיום אישור העסקה ועד יום קבלת החלטתו של המינהל שלא לבטל את החוזה או לתת ארכה לביצועו.

2. ב-2.7.07 פנה בא כוחן של החברות הזוכות למינהל בבקשה לחתום אתו על חוזה חכירה, אף על פי שהחברות לא עמדו בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזה, ובאותו מועד אף טרם החלו בבנייה.

לנציגי משרד מבקר המדינה הוסבר כי העסקה עם החברות הזוכות לא בוטלה מאחר שהמדיניות הנוכחית של המינהל, שנקבעה גם בנוהל בנושא ביטול עסקאות, שפורסם בנובמבר 2006 (להלן - נוהל ביטול עסקות), היא שלא לבטל עסקות, אף אם הופר חוזה הפיתוח, מאחר שלמינהל לא היה די כוח אדם לאכוף את קיום חוזה הפיתוח שעליהם חתם.

על פי נוהל ביטול עסקות, "במקרה שהיום לא עמד בלוח הזמנים של הסכם הפיתוח, רשאי המינהל, לאחר דיונים בוועדות עסקות מחוזית/ארצית בהתאם לסמכויותיהן, לתת ליום ארכה לביצוע העסקה, אם לפי שיקול דעתו יוכל היום לעמוד בלוח הזמנים".

הועלה כי בפועל בחר המינהל לתת ליזמים ארכה של שנתיים לקיום חוזה הפיתוח. באוגוסט 2007 נחתמה תוספת להסכם שתוקפה עד יולי 2009 ובה נקבעו המועדים החדשים לביצוע שלבי הבנייה. לפי תוספת זו יש להשלים את השלד עד ינואר 2009 ואת הבנייה עד אפריל 2009. במועד כתיבת דוח זה, יולי 2009, טרם החל היום בבנייה. יודגש כי רק בספטמבר 2007 דנה הוועדה

56 כאמור, חוק הסביבה החופית התקבל בכנסת ב-4.8.04, פורסם ברשומות ב-15.8.04 ונכנס לתוקף שלושה חודשים לאחר יום הפרסום.

המחוזית בבקשת היזם לאשר תכנית בינוי - תכנית שמתן היתר בנייה מותנה באישורה. במועד כתיבת הדוח טרם אישרה הוועדה המחוזית את תכנית הבינוי מאחר שהיזם לא מילא את כל התנאים שקבעה.

בתיקי המינהל לא נמצאה אסמכתה לכך שבדיון בנושא מתן ארכה לחברות הזוכות נבחנה השאלה אם ביכולתן לעמוד בלוח הזמנים החדש כנדרש בנוהל.

המינהל גם לא דרש לקבל מהיזם הפרשי ערך קרקע או דמי שימוש ראויים או פיצויים מוסכמים בעד פרק הזמן שמיום אישור העסקה ועד יום קבלת החלטת המינהל לתת ארכה לביצועה, אף שלפי החוזה הוא היה זכאי לעשות כן במקרה של הפרת החוזה.

בתשובת המינהל נמסר כי לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל ולפי נהליו הוא רשאי לחתום על הסכם חכירה עם היזמים בתום תקופת הפיתוח, אף שטרם הוחל בבנייה באותו מועד, אולם הוא החליט לתת ליזמים ארכה ליישום הסכם הפיתוח וסירב לבקשתם לחתום על הסכם חכירה עמו כיוון שהם לא עמדו בלוחות הזמנים הנקובים בחוזה הפיתוח.

בתשובתו של המינהל נמסר כאמור כי מטרת שיווק הקרקע היא להעמיד קרקעות זמינות לפיתוח האזור לרווחתו של הציבור. משרד מבקר המדינה מדגיש כי המינהל האריך את חוזה הפיתוח בלא שמטרה זו הושגה.

היזם מסר בתשובתו כי פעל בהסתמך על חוזה הפיתוח, אשר תנאיו פורסמו כחלק מתנאי המכרז, וכי כל עוד לא אישרה הוועדה המחוזית את תכנית הבינוי, אין הוא יכול להגיש בקשה להיתר בנייה ובוודאי שאינו יכול להתחיל בבנייה.

חוק הסביבה החופית קובע שרשות המוסמכת לתת רישיון או היתר לפעולה בתחום חוף הים תעשה זאת באופן שיאפשר לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שחוק הסביבה החופית נכנס לתוקפו רק לאחר שהתקיים המכרז לשיווק הקרקע ונבחרה ההצעה הזוכה, ראוי היה שהמינהל יתחשב בעקרונות החוק בבואו לתת אישור או היתר לפעולה על הקרקע.

באוגוסט 2009 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי כוונתו להאריך את תוקפו של חוזה הפיתוח עם היזם. המינהל הסביר כי "הבניה עוכבה בשל סחבות שאינן תלויות ביזם, ולכן עמדתנו היא כי המקרה אינו נופל בגדר החרגה... [למדיניות המינהל שלא לבטל עסקות] וכי אין הצדקה לאי הארכת חוזה הפיתוח".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מתשובת המינהל עולה שבמסגרת קבלת החלטתו להאריך את תוקפו של חוזה הפיתוח הוא לא בחן את שאר השיקולים המפורטים בדוח זה.

בקשת היזם לבנייה בשטח

במסגרת אישור תכנית בר/236 אישרה הוועדה המחוזית תכנית בינוי עקרונית לתחום שעליו חלה התכנית, שאותה יזמה והכינה המועצה האזורית. בנוסף בתכנית בר/236 נקבע כי מתן היתר בנייה על פיה יותנה בהכנת תכנית בינוי ופיתוח מפורטת (להלן - תכנית הבינוי המפורטת) באישור הוועדה המחוזית.

1. כאמור, בתמ"א 13 ובתכנית בר/236 נאסר להקים מבנים בתחום ה-100 מטר מקו המים. בתכנית נקבע גם כי אסור לגדר שטח חוף רחצה, כדי לאפשר גישה חופשית לציבור לחוף הים. על פי תמ"א 35, שנכנסה לתוקף בשנת 2005, תכנית במרקם חופי תאושר בתנאי שמימושה לא ימנע מהציבור גישה סבירה לחוף וככל הניתן מעבר לאורכו, ובתנאי שהיא משתלבת בסביבה החופית.

עוד נקבע בתכנית בר/236 כי מתן היתר בנייה יותנה בין היתר בקבלת "אישור התאמה לתקנים פיזיים לתכנון כפר נופש של משרד התיירות 1999"⁵⁷. בתכנית גם נקבע כאמור, בעקבות התנגדות שהגישה החברה להגנת הטבע, כי בתחום שעליו חלה התכנית "ייוסר השימוש למגורים ולא יותר חיבור יחידות חדרי מלון או הצמדתן זו לזו". על פי התכנית בתחום האמור יותרו לבנייה 80% יחידות אכסון ששטחה המרבי של כל אחת מהן 41 מ"ר ו-20% יחידות אכסון ששטחה המרבי של כל אחת מהן 53 מ"ר.

בתחילת שנת 2006 הגיש היזם לוועדה המקומית בקשה לאישור תכנית בינוי מפורטת לכפר הנופש ובה הוצע להקים 350 יחידות אכסון מלונאי בהתאם לתקנים העדכניים של משרד התיירות. תכנית הבינוי לא תאמה במלואה להוראות התכנית המפורטת בר/236: היזם ביקש לבנות שתי יחידות "נשיאותיות" ששטחה של כל אחת מהן 100 מ"ר, 66 יחידות אכסון ששטחה של כל אחת מהן כ-66 מ"ר ויתר יחידות האכסון בשטח של כ-53 מ"ר כל אחת. זאת ועוד, בתכנית הבינוי המוצעת ביקש היזם להצמיד את יחידות הדיור זו לזו, שלא לפי הוראות תכנית בר/236, וכן ביקש להקים בריכות ומשטחים בנויים בתחום ה-100 מטר מקו המים.

בפברואר 2006 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית לאשר את תכנית הבינוי, בתנאי שלא יוקמו היחידות הנשיאותיות ושלא יוקמו מבנים (המיועדים למסעדה) ובריכה בתחום ה-100 מטר מקו המים.

2. כאמור תכנית בר/236 אושרה לפני שנכנס לתוקף חוק הסביבה החופית, ולכן לא חלו עליה הוראות החוק הדורשות קבלת אישור הוולחוף לתכניות החלות בתחום ה-300 מטר מקו המים. נמצא כי גם תכנית הבינוי לא הובאה לפני הוולחוף, נוכח עמדתה ש"תכנית הבינוי והפיתוח הנגזרת מתוך תוכנית מאושרת אינה חייבת את אישור הוולחוף", אף שהיא הוכנה לאחר שנכנס לתוקף חוק הסביבה החופית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 מסר משרד הפנים כי תכנית הבינוי אינה תכנית סטטוטורית, ומאחר שלפי החוק לא הייתה לוולחוף סמכות לדון בתכנית בר/236 עצמה, אשר אושרה לפני כניסתו של חוק הסביבה החופית לתוקף, הרי גם לא הייתה לה סמכות להכריע בעניינה של תכנית הבינוי וממילא לא היה כל טעם בדיון בוולחוף. טענות דומות העלו היזם, המועצה האזורית והוועדה המחוזית.

57 בשנת 2004 עורכנו התקנים הפיזיים של משרד התיירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתכנית הבינוי היא שקובעת את התכנון המפורט, והיא לא תאמה במלואה את הוראות התכנית המפורטת בר/236, היה מקום בעניין זה להביא את הנושא לפני הוולחור"ף, שבידיה הפקיד המחוקק את ההגנה על המשאב החופי, על מנת שתבחן אם התכנית מתיישבת עם ההכרה בחשיבותם של השמירה על הסביבה החופית ושל צמצום הפגיעה בסביבה זו, ולתת משקל משמעותי לעמדתה בנושא חשוב זה ברוח חוק הסביבה החופית.

3. על פי עמדת המשרד להגנת הסביבה, אף שתכנית בר/236 קדמה לחוק הסביבה החופית ולתמ"א 35, התפיסה הנורמטיבית העולה מהחוק ומתמ"א 35 צריכה להנחות את התכנון המפורט בתכנית הבינוי באופן שתישמר רצועת חוף רחבה ככל הניתן לציבור ויימנע ניכוס החוף לכפר הנופש.

ב-10.9.07 דנה הוועדה המחוזית בתכנית הבינוי והחליטה להתנות את אישורה במילוי ההנחיות שקבעה, אשר נועדו להגן על אזור חוף הים ולאפשר לציבור תנועה חופשית בתחומו, ובכלל זה הימנעות מבנייה, גידור או פיתוח בתחום ה-100 מטר מקו המים. עוד קבעה הוועדה כי שביל הגישה מדרום לשטח שעליו חלה התכנית ייסלל לרגלי המצוק באופן שהשביל לא יפגע במצוק ובשיפוליו, וכי היא ממליצה לבטל את קטע הטיילת המתוכנן לאורך החוף על מנת לשמור על שטח חוף הים שעתיד להצטמצם לאחר פיתוח כפר הנופש.

כאמור היזם עתר לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב⁵⁸ נגד החלטתה של הוועדה המחוזית שלא לאשר בנייה בתחום ה-100 מטר מקו המים, בטענה כי בהחלטת הוועדה המחוזית יש משום פגיעה בזכויותיו הקנייניות על פי הסכם הפיתוח שחתם עם המינהל. בית המשפט דחה את העתירה וקבע כי איסור הבנייה בתום 100 המטר מקו המים, שנכלל בתמ"א 13, הוא מוחלט: ".... יש להבין את סעיף 12(2)(א) להוראות התכנית כסעיף הקובע איסור בנייה אבסולוטי במרחק של 100 מטרים מקו פני המים, בעוד שהייעודים המפורטים בתכנית, בהם הייעוד לאזור תיירות ונופש שהוא ענייני, הינם בבחינת יעודים כוללניים החלים על האזור בכללותו. רק באמצעות פרשנות מצמצמת ודווקנית זו תבוא לביטול תכליתה של תמ"א 13 להותיר את החופים פתוחים למעבר ונגישים לציבור הרחב בכללותו".

4. אשר לשטח יחידות הדיור ולהצמדתן, הוועדה המחוזית ציינה כי לדעתה ניתן לאשר את הסטיות מהוראות התכנית בנוגע לשטח יחידות הדיור (למעט היחידות ה"נשיאותיות" ששטחן 100 מ"ר, אשר אינן עומדות בתקנים העדכניים של משרד התיירות), לקירות המשותפים ולהצמדתן של יחידות האכסון באמצעות מתן הקלה בעניין. עוד ציינה הוועדה המחוזית כי נוכח הצהרת יזם התכנית שהיחידות יישמשו רק לאכסון מלונאי, "ראוי יהיה שהוועדה המקומית אף תאשר הקלה שכזו, וזאת בכפוף לאישור ההתניה ברוח הצהרתו של היזם דלעיל" ובתנאי שהוולחור"ף תאשר את ההקלה.

הועלה כי הוולחור"ף לא דנה בסוגיה האמורה, שכן לפי עמדתה היא אינה מוסמכת להכריע בבקשה להקלה הנוגעת לתכנית שאושרה לפני מועד כניסתו לתוקף של חוק הסביבה החופית.

58 עת"מ (ת"א) 1772/08, לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהוולחור"ף, כגוף המקצועי המופקד על שמירת הסביבה החופית, תחווה דעתה בעניין זה. פרשנות דווקנית של הוולחור"ף בנוגע לתפקידה אינה משרתת את המטרה של שמירת הסביבה החופית שלשמה הוקמה.

סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה קובע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין. תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, קובעת כי סטייה ניכרת מתכנית, לעניין סעיף 151 לחוק, היא בין היתר "... (10) בניה שלא בהתאם לדרישות בניו או עיצוב המפורטות בתכנית, שנועדו לקבוע את אופיה של הבניה בתחום התכנית או לשמור על אופי וחזות הסביבה".

בתשובת הוועדה המחוזית נאמר כי הצמדת יחידות האכסון אינה נוגדת את דרישות הבינוי שנועדו להבטיח את אופייה של הבנייה. אמנם לגישתה חיבור היחידות הצמודות משמעו בנייה בניגוד להוראות התכנית, והדבר אכן עשוי לאפשר שימוש למגורים, אולם עניין זה אינו בתחום אחריותה. עוד הדגישה כי הוועדה המקומית היא הגוף המוסמך לתת את ההקלה וזו טרם הכריעה בעניין באותו מועד (מרס 2009).

האיסור להצמיד את יחידות האכסון נקבע בתכנית בר/236 כדי להבטיח כי יישמר אופי התכנית, דהיינו המבנים בתחום התכנית ישמשו למלונאות ולא ייעשה בהם שימוש אסור למגורים. יודגש כי הצמדתן של יחידות האכסון (לאחר שכבר אושר להגדילן) מאפשרת בניית יחידות צמודות ששטחן הכולל גדול מ-120 מ"ר - שטח המאפשר שימוש למגורים - שלא לפי החלטתה של הוועדה המחוזית בעת שאישרה את התכנית.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי להמלצות הוועדה המחוזית משקל רב בשיקוליה של הוועדה המקומית אם לאשר את ההקלה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי יש פסול בכך שהמליצה לוועדה המקומית לאשר את הצמדת היחידות במסגרת הקלה.

5. כאמור, על פי התכנית שטחה של כל אחת מיחידות האכסון יהיה 41-53 מ"ר, ומתן היתר בנייה יותנה בקבלת "אישור התאמה לתקנים פיזיים לתכנון כפר נופש של משרד התיירות 1999". בשנת 2004, לאחר שאושרה התכנית, עדכן משרד התיירות את התקנים הפיזיים לתכנון ולסיווג של מתקני אכסון תיירותי שפרסם, באופן שיהיה מותר לבנות בכפר נופש מסוג A יחידות דוור ששטחן גדול ב-50% לכל היותר מהשטח שנקבע בתקן. סבירות החריגה תיבחן בכל מקרה לגופו מהבחינה התכנונית והתפעולית.

הועלה כי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית בחנו את בקשת היזם להיתר בנייה על פי התקנים העדכניים לשנת 2004. בינואר 2007 הודיע משרד התיירות כי הוא מאשר להגדיל את שטחה המרבי של כל אחת מיחידות הדוור ל-68.25 מ"ר, בנימוק ש"משרד התיירות מוכן לאשר יחידות מיוחדות אלה המותאמות לאירוח משפחתי של 4-6 אורחים בשל רמת המלון והיותו כפר נופש על החוף". בעקבות כך החליטה הוועדה המחוזית לאשר את בניית יחידות האכסון ששטחן 66 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולמשרד התיירות כי אף שחל שינוי בתקנים הפיזיים שקבע משרד התיירות, בטרם מתן האישור היה מקום לבחון את תכלית הגדלת שטחן של יחידות האכסון אשר נקבע במפורש בהוראות התכנית ולוודא שהדבר לא נועד לשנות את ייעוד היחידות למגורים.

בתשובת הוועדה המחוזית נאמר כי היא לא ראתה מקום לבחינה מחודשת של תכנית בר/236, בין היתר מכיוון שהתכנית קובעת אמצעים שתכליתם להבטיח שהקרקע תשמש לאכסון מלונאי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסבת יחידות האחסון ליחידות משפחתיות פותחת פתח לכך שייעשה בהן שימוש למגורים, שלא לפי התכנית המקורית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי בהחלטתה לאפשר את הגדלת שטחן של יחידות האכסון ואת הצמדתן היא רוקנה מתוכן את התנאים שנקבעו בתכנית ואשר נועדו, כדבריה, להבטיח שייעשה בקרקע שימוש למלונאות בלבד.

6. בחוזר המנהל הכללי של משרד התיירות מס' 08/2006 (להלן - חוזר המנכ"ל) צוין כי בשנת 1996 חדל משרד התיירות להכיר ב"מלון דירות" וב"דירות נופש" כאמצעי אכסון מלונאיים לעניין קביעת ייעודי הקרקע והשימושים המותרים בה. ככלל, על פי תכנית לייעודים למלונאות שאושרה לאחר אוגוסט 1996, ניתן יהיה להקים יחידות לאכסון מלונאי רגיל בלבד (ולא "מלון דירות"), ולא יינתן היתר למכירת יחידות אירוח. על פי תכנית בר/236 ייבנו בכפר הנופש יחידות "אכסון מלונאי" בהתאם לתקני משרד התיירות. יחידות אלו אינן ניתנות למכירה.

נמצא כי הזים פנה ביוני 2008 לחברת החשמל בבקשה לקבל אישור לאספקת חשמל באופן ארעי לבניית כפר הנופש (לאחר שיקבל היתר בנייה). חברת החשמל פנתה בעניין זה לוועדה המחוזית על מנת לקבל הרשאה לתכנית לשם ביצוע עבודות החשמל המבוקשות. על פי ההסבר שמסרה חברת החשמל לוועדה המחוזית, מדובר בשלב הראשון בהקמת מבנה של משרד מכירות.

בעקבות כך פנתה נציגת הוועדה המחוזית למשרד התיירות, והוא הבהיר כי תכנית בר/236 אינה מאפשרת "שימוש מלונאי מיוחד" ואי אפשר למכור את יחידות הדיור. בעקבות כך הודיע מתכנן המחוז בוועדה המחוזית לחברת החשמל כי הוועדה מתנגדת לביצוע עבודות החשמל.

בתשובת הזים נאמר כי מדובר במבנה "התארגנות" באתר, שנועד לשמש את האדריכל והמהנדסים במהלך הקמת כפר הנופש, ולא במשרד מכירות.

בתשובת נציגי המינהל נאמר כי הם אינם מפקחים על השימוש שהזוכה במכרז עושה בשטח ותפקידם מתמצה בשיווק הקרקע. לטענתם האחריות לכך שהבנייה והשימוש במבנים יתיישבו עם התכנית המאושרת מוטלת על מוסדות התכנון. בתשובת משרד התיירות נמסר כי אין ביכולתו לקיים פיקוח הדוק על הנעשה בחופים, ועיקר האחריות לכך מוטלת על המינהל והוועדה המחוזית. בתשובת הוועדה המחוזית נאמר כי האחריות לאכיפת חוק התכנון והבנייה מוטלת על הוועדה המקומית, וכי יו"ר הוועדה המחוזית הנחה בעניין זה את יו"ר הוועדה המקומית. עם זאת ציינה הוועדה המחוזית כי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים נוקטת צעדים לאיתור עבירות בנייה בחוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח כי שטח חוף הים אכן ינוצל באופן מיטבי לטובת הציבור, יש לוודא שהזים מסוגל לפתח את החוף למטרת נופש בהתאם להתחייבויותיו, וכי הוא לא ינסה להסב בפועל את השימוש בו למגורים.

זאת ועוד, מהממצאים ומתשובותיהם של גופי השלטון השונים עולה כי שיתוף הפעולה והתיאום בין מוסדות התכנון, המינהל ומשרד התיירות לוקים בחסר ועקב כך אין מדיניות כוללת ומתואמת בנוגע לסוגיית הקמת כפר הנופש בחוף. הגופים האמורים טענו לפני משרד מבקר המדינה כי אחריותם מוגבלת, וכל גוף גלגל את האחריות על האחר. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי בעניין חיוני זה של שמירה על חופי הים יפעלו גופי השלטון האחראים לנושא במשולב ובתיאום ביניהם על מנת לפקח על המהלכים להקמת כפר הנופש וכדי למנוע אפשרות שייעשה בו שימוש למגורים.

יו"ר הוועדה המחוזית, ד"ר שוקי אמרני, הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 ומספטמבר 2009 כי הוועדה המחוזית דנה בתכנית הבינוי שנים רבות לאחר מועד אישורה להפקדה של התכנית המפורטת (משנת 1996), אשר אושרה קודם לחקיקת חוק הסביבה החופית. עוד הדגיש ד"ר אמרני כי הוועדה המחוזית כללה בהחלטתה בנושא אישור תכנית הבינוי אמות מידה שנועדו להגן על החוף ועשתה כל שניתן כדי לשמור על האינטרס הציבורי במסגרת הסמכויות המוקנות לה בחוק.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי במסגרת דיוני הוועדה המחוזית בתכנית הבינוי אכן קבעה הוועדה תנאים שנועדו להבטיח את קיום הוראות תמ"א 13 האוסרות על בנייה בתחום ה-100 מטר מקו המים, אך הוועדה גם אפשרה להגדיל את שטחן של יחידות האכסון ואת הצמדתן, שלא לפי התנאים שנקבעו בתכנית בר/236 ונועדו למנוע שימוש ביחידות למגורים.

גידור השטח

הוועדה המחוזית החליטה כאמור בדיונה בתכנית הבינוי המפורטת שלא לאשר כל בנייה, גידור או פיתוח בתחום ה-100 מטר מקו המים, וכי כל גידור יתואם עמה.

1. בינואר 2008 פנה בא כוחו של היזם לוועדה המחוזית בדרישה להתיר ליזם להקים גדר סביב כל החלקה ובכלל זה בתחום שבין 30 מטר ל-100 מטר מקו המים. בפברואר 2008 הודיעה היועצת המשפטית של הוועדה המחוזית לבא כוחו של היזם כי כל היתר לבנייה בשטח צריך להתיישב עם התנאים לאישור תכנית הבינוי המפורטת שקבעה הוועדה.

באפריל 2007 החלה רשות העתיקות לבצע בשטח המיועד לכפר הנופש חפירת בדיקה והודיעה ליזם כי היא מאשרת ביצוע עבודות באתר, בתנאים שקבעה, וכי היתר אסרה לבצע פעילות בשטח מסוים באתר. רשות העתיקות הודיעה ליזם כי אין לבצע שום עבודות בקרקע ללא מפקח מטעמה, וכי את הנחיותיה בנושא הגידור היא תמסור לאחר סיום הבדיקות. באוגוסט 2007 פנתה רשות העתיקות ליזם ודרשה ממנו לגדר בורות עמוקים ופתוחים שנותרו בשטח לאחר ביצוע חפירת הבדיקה.

באוגוסט 2007 אישרה רשות העתיקות את הקמת הגדר, בתנאים שקבעה, שנועדו להבטיח הצלה ושמירה של עתיקות אם יידרש הדבר. בספטמבר 2007 אישרה רשות הטבע והגנים את מתן ההיתר לגידור. בנובמבר 2007 נתנה הוועדה המקומית ליזם היתר לגידור זמני של השטח המיועד לכפר הנופש (ששטחו כ-74 דונם) בגדר שאורכה 1,122 מטר.

נמצא כי תוואי הגדר שאישרה הוועדה המקומית עובר במרחק 90 מטר מקו המים, שלא לפי החלטת הוועדה המחוזית שאסרה כל בנייה בתחום ה-100 מטר.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי היא התירה להקים גדר זמנית לצורך ביצוע עבודות הבנייה, וכי היזם התחייב להחליפה בעתיד בגדר קבועה בתיאום עם הוועדה המחוזית. עוד מסרה כי במסגרת הטיפול בנושא התברר בדיעבד כי בהיתר הבנייה סומנה הגדר בטעות במרחק של 90 מטר מקו המים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מתן ההיתר להקמת הגדר לא היה ראוי כל עוד לא אושרה תכנית הבינוי המפורטת לכפר הנופש, ובייחוד נוכח דרישתה המפורשת של הוועדה המחוזית לתאם עמה את הגידור, מה גם שההיתר ניתן להקמת הגדר בתחום ה-100 מטר האסור לבנייה, שלא לפי החלטת הוועדה המחוזית.

היזם מסר בתשובתו כי הגדר הוקמה כדי לאפשר את ביצוע עבודות הבנייה ולתחום שטחים לצורך "התארגנות", ואין בתוואי הזמני של הגדר כדי ללמד על מקומה הסופי.

נמצא כי בפועל הקים היזם את הגדר באופן שחזיתה המערבית הוקמה במרחק של כ-30 מטר בלבד מקו המים, שלא לפי ההיתר.

2. גידור השטח וחסומת הגישה של הציבור הרחב לחוף עוררו מחאה ציבורית רחבת היקף, ותלונות שונות בעניין זה הוגשו לגורמי הפיקוח בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית. בינואר 2008 הוציא מפקח בנייה של הוועדה המקומית מכתב התראה ליזם ודרש כי הגדר תוצב בהתאם להיתר הבנייה, וכי תומצא מפת מדידה מעודכנת לאחר הקמתה מחדש. באותו מועד הוציא גם ראש אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה התראה ליזם, לפי חוק הסביבה החופית, על שהקים גדר החוסמת את המעבר החופשי בחוף ועלולה לגרום לפגיעה בסביבה החופית. היזם התבקש להסיר את הגדר לאלתר.

בעקבות דוחות הפיקוח פירק היזם את חזית הגדר המערבית והקים אותה מחדש בסמוך לקו 100 המטר, אולם הוא לא הסיר את יסודות החזית המערבית והצפונית, והן נשארו על תלן. נוסף על כך לא הוסרה החזית הדרומית של הגדר המגיעה עד למרחק של 30 מטר מקו המים. הגדרות ועמודי היסודות יוצרים מטריד בחוף ומקשים את הגישה החופשית אליו (ראו תמונות). זאת ועוד, היזם לא הגיש לוועדה המקומית תכנית מדידה מעודכנת.



תמונה א - הגדר שהקים היזם



תמונה ב - הגדר שהקים היזם

הוועדה המקומית ורשות העתיקות הסבירו למשרד מבקר המדינה כי לבקשת רשות העתיקות, הגדר הדרומית-מערבית נותרה עומדת על תלה כדי להגן על שרידי עתיקות שנמצאו באזור ולמנוע מעבר רכבי שטח.

בפברואר 2008 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה מתוקן להקמת גדר במרחק 100 מטר מקו המים.

בתשובת הוועדה המקומית נמסר כי היזם פירק רק חלק מהגדר שנבנתה בחריגה מההיתר המתוקן (במרחק 30 מטר מקו המים), וכי היא תפעל לאכיפת החוק בעניין זה.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה נמסר כי יש לפרק את כל שרידי הגדר, וכי לגישתו יש לעשות זאת באמצעות אכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה (שהאחריות לאכיפתן מוטלת על הוועדה

המקומית) ולא באמצעות אכיפת חוק הסביבה החופית (שהאחריות לאכיפתו מוטלת על המשרד להגנת הסביבה).

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שהגדר הוקמה שלא כחוק היה מקום להרסה. אם נדרש לגדר את השטח לשם שמירה על ערכי טבע ועתיקות, יש לעשות זאת על פי תנאי הוועדה המחוזית ובתיאום עמה ובאופן שיש בו כדי למזער את הפגיעה בסביבה. ההסתמכות על גידור שנעשה שלא כחוק ושיש בו מטרד לציבור איננה ראויה. זאת ועוד, ראוי היה שהוועדה המקומית תבדוק באמצעות תכנית מדידה מעודכנת אם הגדר החדשה שהוקמה עומדת בדרישות.

בעקבות הביקורת ופסיקת בית המשפט האוסרת על בנייה בתחום 100 המטר, פעל המשרד להגנת הסביבה ביולי 2009 להריסת הגדרות שנבנו באופן בלתי חוקי.

ביצוע התכנית בשלבים ופיתוח הגן הלאומי

1. מטרתה של תכנית בר/236 הייתה פיתוח משולב של שטחי הגן הלאומי, של חוף הרחצה ושל אזור התיירות, כדי לאפשר את שימור ערכי הטבע, הנוף והעתיקות ולפתח את החוף לתועלת הציבור. הדבר צוין גם בחוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה לגבי תסקיר ההשפעה על הסביבה שהוגש במסגרת התכנית. בספטמבר 1996 החליטה הוועדה המחוזית להתנות את הפקדת התכנית בכך שיתווספו אליה הנחיות לשלבי פיתוחה המפרטות את מטרות שלבים אלה ואת הקשר בינם ובין היעודים השונים (עתיקות, שמורת נוף, מסחר, תיירות, שירותי חוף) שנקבעו בתכנית המפורטת.

בתכנית נקבעו שלבים לפיתוח ושימור טבע, נוף ועתיקות בצד שלבים לפיתוח תיירותי ועסקי:

פיתוח	פיתוח ושימור טבע, נוף ועתיקות	פיתוח תיירותי עסקי
שלב א'	פיתוחם של חוף הרחצה ושל חלק משבילי החוף.	בניית מבני העסקים בחוף הרחצה. הוצאת היתר בנייה לתיירות לנופש.
שלב ב'	השלמת סלילתם של שבילי החוף והשלמת הקמתם של החניה, מחצית הטיילת, הגן הארכאולוגי והנופי (הגן הלאומי).	השלמת הקמתם של מחצית מבני התיירות והנופש.
שלב ג'	השלמת הקמתה של טיילת החומה, השלמת פיתוחו ושימורו של השטח.	השלמת בנייתו של אתר התיירות והנופש.

עוד נקבע בתכנית כי שלבי ביצוע א' ו-ב' של התכנית יבוצעו בהתאם להתקדמות סלילתן של דרכי הגישה.

בריון שהתקיים בוועדה המחוזית ציינה היועצת המשפטית של המועצה האזורית כי "יש שלביות בבניית יחידות הדיור לנופש, מחצית המבנים ייבנו רק לאחר פיתוח הגן הלאומי".

במכתבה של המועצה האזורית למינהל מדצמבר 2003 התחייבה המועצה שלא להטיל אגרות והיטלי פיתוח - קרי היטל ביוב, אגרת הנחת צנרת מים, היטל תיעול והיטל כבישים - על היזם

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

הזוכה במכרז לשטח כפר הנופש, משום שהיזום יבצע על פי הוראות המכרז על חשבונו את עבודות הפיתוח בסמיכות לכפר הנופש וכן עבודות פיתוח נוספות המפורטות בגוף המכרז⁵⁹.

לבקשת המינהל הוכן אומדן הוצאות פיתוח שהמינהל ביקש לחייב בהן את הזוכה במכרז. האומדן שהוכן מבוסס על הערכות ראשוניות ועל מחירים מקובלים במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל והסתכם ב-3,449,100 ש"ח. סכום זה כולל את עלות הקמתה של חניה בקרבת כפר הנופש ואת עלות סלילתם של שבילים לצמודים למגרשים, כבישי כניסה ויציאה ושביל הולכי רגל מהחניה לחוף. סכום זה אינו כולל את עלות הקמתה של החניה הראשית של החוף, שהוערכה בכ-3.47 מיליון ש"ח, ואת עלות הקמתה של טיילת חוף המצוק, שנאמדה ב-290,400 ש"ח.

על היזום הוטל לפתח שני מגרשים: האחד ישמש מגרש חניה ציבורי לבאי החוף, ופיתוחו יבוצע על פי תכנית פיתוח מפורטת שתוגש לוועדה המקומית, וייעודו של השני הוא שטח ציבורי פתוח שישמש דרך גישה להולכי רגל ממגרש החניה לחוף הים ודרך לרכבי חירום. גם פיתוח מגרש זה יבוצע על פי תכנית פיתוח מפורטת שתוגש לוועדה המקומית.

במועד הברדיקה נמצא כי אף על פי שהיזום פעל לכך שמוסדות התכנון ייתנו לו היתר בנייה להקמת כפר הנופש, טרם הוחל בפיתוחו של הגן הלאומי וטרם נעשו פעולות לשימור ערכי הטבע והנוף בחוף. בין רשות הטבע והגנים ובין המועצה האזורית התגלעה מחלוקת בנוגע לאחריות לתחזוקת החוף. כמו כן במועד האמור טרם הוגשו תכניות לפיתוח המגרשים הציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי מוסדות התכנון, רשות הטבע והגנים והמינהל יפעלו להבטיח ששימור שטח הגן הלאומי, סלילת דרכי הגישה וביצוע מטלות הפיתוח יתקדמו בד בבד עם הפיתוח התיירותי והעסקי בחוף, כפי שנקבע בתכנית בר/236.

2. בסיוור של צוות הביקורת ממשרד מבקר המדינה בחוף פלמחים ביוני 2008 נמצא כי החוף היה מלוכלך והיו פזורים בו מפגעי פסולת שהיה בהם משום מטרד ומפגע לציבור (ראו תמונה ג). במכתב של מפקח למניעת זיהום ים במשרד להגנת הסביבה לראש המועצה האזורית מיולי 2007 נכתב כי בחופי המועצה האזורית, ובכלל זה בחוף פלמחים, פזורים רוב הזמן מפגעי פסולת מסוג אשפה ביתית, וכי מדובר במטרד חמור לציבור והדבר הוא בגדר עברה לכאורה על חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. המפקח ציין כי הוצעה למועצה האזורית גן רווה השתתפות בנייקוי החופים במסגרת תכנית "חוף נקי", המאפשרת לממן 70% מעלות הנייקוי של חופים בלתי מוכרזים, אך היא סירבה להצעה. המפקח הדגיש במכתבו כי סירוב זה אינו פוטר את המועצה מחובתה לשמור על ניקיון כל החופים שבתחום אחריותה.

59 חניה ושבילים צמודים למגרש ששטחם הכולל כ-18,000 מ"ר ושבילים לצמודים למגרש ששטחם הכולל כ-6,000 מ"ר.



תמונה ג - לכלוך בחוף פלמחים בקדמת השטח ששווק במכרז

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי מחובתה לשמור על הניקיון והתחזוקה ברצועת חוף הים שבתחומה, וכי באחריותה לנקוט את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה למניעת מפגעי הפסולת.



במסגרת בחינת ההליכים לאישור התכנית המפורטת להקמת כפר הנופש בחוף פלמחים ומכירת הקרקע הועלו כמה ליקויים עקרוניים הנוגעים לתכנון ושיווקן של קרקעות הסמוכות לחופי הים. לדעת משרד מבקר המדינה על כל הנוגעים בדבר - המינהל, משרד הפנים ומוסדות התכנון השונים - לתת את דעתם על סוגיות עקרוניות אלו של שמירה על המקרקעין שבתחום חוף הים:

דיון חוזר של מוסד התכנון בתכנית ישנה: ממכלול הנסיבות שהוצגו לעיל מצטיירת תמונת המצב שלהלן: תכנית בר/236, שנדונה במוסדות התכנון כבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים ב"גלגולה הקודם" כתכנית בר/175 פורסמה להפקדה בשנת 1996 ואושרה סופית בשנת 2000.

תכנית בר/236 התירה בינוי נרחב ברצועת חוף טבעית, שאינה מפותחת. בשנת 2004, לאחר אישורה של התכנית, התקבל חוק הסביבה החופית, ובשנת 2005 אושרה תמ"א 35, אשר שמה לה למטרה לשמר את השטחים הפתוחים במדינה ובכללם המרקם החופי. חקיקת החוק ואישור תכנית המתאר הם אבני דרך המשקפות את המגמות התכנוניות העדכניות - יש לספק הגנה ייחודית לחופי הים כמשאב טבע ייחודי ונדיר, ובכך לתת ביטוי לצורך בשמירה על חוף הים פתוח ברובו, באופן המבטיח את גישת הציבור אל החוף ומעבר לאורכו.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 כי היא לא מצאה מקום לבחינה מחודשת של תכנית בר/236 נוכח העובדה שהתכנית ייעדה את השטח לשימוש תיירותי פתוח לציבור הרחב וקבעה אמצעים שתכליתם להבטיח את השימוש בשטח למלונאות ולמנוע את השימוש בו למגורים. בתשובתה של הוועדה המחוזית למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2009 היא מסרה כי הדרך לשינוי ההחלטות התכנוניות היא באמצעות הגשת תכנית חדשה, וכי תכנית כזו לא הוגשה לה.

מהאמור עולה כי מוסדות התכנון רואים עצמם ככולים בכבליה של התכנית הישנה המאושרת ואינם יוזמים תכנית חדשה, על אף שהתכנית הישנה אינה מתיישבת עם תכנית המתאר הארצית החלה עליה ועם המגמות התכנוניות העדכניות שמשקפות בחקיקה ובפסיקה העדכניות.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח השינוי שחל במגמות החקיקה ובתכנית המתאר הארצית בשנים שעברו מאז אושרה התכנית היה ראוי שמוסדות התכנון, ובראשם הוועדה המחוזית והוולחור"ף, יבחנו מחדש את תכנית בר/236 בהתחשב בשינויים שחלו בעקבות חקיקת חוק הסביבה החופית ואישורה של תמ"א 35 וישקלו אם במסגרת התכנית יש מקום לשנות את ההחלטות שהתקבלו ובכלל זה את ההחלטה לאשר בינוי נרחב בתחום כפר הנופש ובשטח המיועד להקמת גן לאומי⁶⁰. נראה כי מדובר באחד המקרים כבדי המשקל שבהם האינטרס הציבורי מחייב עיון נוסף בהחלטות שקיבלו מוסדות התכנון.

מסכותם של מוסדות התכנון לבחון מחדש החלטות קודמות שקיבלו בעבר מעוגנת בפסיקת בית המשפט העליון: "חשוב לציין, כי לפרשנות הרחבה בענייננו תורם גם הכלל הבסיסי הנטוע במשפט המינהלי לפיו, בתנאים מסוימים, גוף מינהלי רשאי לעיין פעם נוספת בהחלטה שנתקבלה על ידו, או מטעמו. בדרך כלל, אין לראות בהחלטה מינהלית שנתקבלה משום 'סוף פסוק', שהגוף המינהלי יהא מנוע מלחזור ולעיין בה... כלל זה עשוי לחול במקום בו הנסיבות אשר עמדו בבסיס ההחלטה הראשונה נשתנו... או כאשר הרשות מבקשת להעריך הערכה חדשה את הנסיבות הקיימות"⁶¹. בפסיקה אחרת הודגש כי העקרונות האמורים יפים במיוחד בכל הנוגע להחלטותיהם של מוסדות התכנון: "בענף זה, 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"⁶².

זאת ועוד, בג"ץ עמד על כך ש"לזמן ביצועה של תכנית נודעת חשיבות רבה. תכלית קביעתו של הזמן הינה אכן למנוע קיפאון תכנוני ובדרך זו לקיים מידה של איזון בין עניינם של בעלי קניין

60 הקמת מבנה מרכזי של 2,400 מ"ר בגב חוף הים, ראו לעיל.

61 ע"מ 1386/04 - המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין, תקדין.

62 בג"צ 9717/03 - נעלה - עמותה להתיישבות בשומרון של עובדי התעשייה האווירית לישראל נ' המנהל האזרחי ליהודה ושומרון, מועצת התכנון העליונה ביהודה ושומרון ואח', פ"ד נח(6), 97, עמ' 102-103.

ויזמים, המבקשים למצות את זכויותיהם על-פי התכנון הקיים, לבין רווחתו של הציבור ואיכות חייו; והדאגה לענייניו של הציבור, הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן, אם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צורכי ההווה והעתיד⁶³. לאחרונה פסק גם בית המשפט לעניינים מינהליים כי "גופי התכנון חייבים להביא בחשבון... גם את האינטרס הציבורי, עליו הם אמונים. כפי שהובהר - עם חלוף הזמן, עשוי האינטרס הציבורי להשתנות... המצב התכנוני לעולם איננו סטטי, והוא משתנה מדי פעם, בהתאם לשינוי הנסיבות, שינוי התכניות החלות והצרכים המשתנים"⁶⁴.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי חוק הסביבה החופית ותיקונו של חוק התכנון והבנייה קבעו שיש להקים את הוועדה לשמירת הסביבה החופית (הוולחור"ף) כגוף המופקד על שמירת הסביבה החופית. כדי להגשים את כוונת המחוקק, מן הראוי שהוולחור"ף תחוה דעתה גם בכל הנוגע למימושן של תכניות שאושרו לפני הקמתה. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר בהקשר דומה⁶⁵ כי נוכח מגמות החקיקה הבאות לידי ביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, על משרד הפנים לשקול ליוזם תיקון לחוק התכנון והבנייה שירחיב את סמכויות הוולחור"ף ויאפשר לה לבחון מחדש נושאים עקרוניים ופרטניים שאושרו בתכניות ישנות ושיש להם חשיבות לשמירה על הסביבה החופית.

ח ו ז ה פ י ת ו ח : מהממצאים עולה כי על אף שהמינהל שם לו למטרה לשווק קרקעות זמינות עליהן חלה תכנית מאושרת ובכך להביא לפיתוחן, מאז הוכרו הזים כזוכה במכרז ועד לסיום תקופת חוזה הפיתוח לא הושגה מטרה זו ולא הוחל בעבודות הבנייה. בינתיים, כאמור, השתנו המגמות התכנוניות בחקיקה באשר לפיתוח חופי הים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמינהל בבואו לשקול אם להמשיך את הארכתו של חוזה הפיתוח ישקול אם הארכתו אכן תשרת את מטרה של פיתוח האזור לרווחת הציבור וייתן דעתו לאינטרס הציבורי של שמירת הסביבה החופית פתוחה ונגישה לכלל הציבור ולצורך לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית.

זאת ועוד, ראוי שמגמת החקיקה - ההגנה על קרקעות ייחודיות ונדירות כמו קרקעות חוף הים - תשמש למינהל עיקרון מנחה, ומכאן שראוי כי במסגרת המכרזים לשיווק קרקע מעין זו יקבע המינהל אמות מידה ודרישות שיבטיחו שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור.

63 בג"ץ 1636/92, 4790 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב ואח' פ"ד מז(5) 537, עמ' 583; ראו גם בג"ץ 3212/93 בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד מח(5) 309.
64 עת"מ 1208/08 יחזקאל בנק ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, נבו.
65 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), דוח על עיריית נתניה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון רישוי ופיקוח על הבנייה, עמ' 541.

1. בבדיקת ההליכים להקמת כפר הנופש בחוף פלמחים הועלו ליקויים המורים הן בעסקה לשיווק הקרקע על ידי המינהל והן בשלבים השונים של הליכי התכנון שייעדו את הקרקע להקמת כפר הנופש:

בעת ששיווק המינהל את הקרקע בחוף פלמחים הוא לא נתן משקל משמעותי והולם לאינטרס הציבורי של השמירה לטווח ארוך על הסביבה החופית, שהיא משאב ציבורי ייחודי ונדיר - אף שהושם דגש מיוחד על נושא זה במסגרת החקיקה, ובכלל זה בחוק הסביבה החופית שהיה באותו מועד בשלבי גיבוש סופיים, בפסיקה ובתכנית האסטרטגית של המינהל עצמו. אף שהמינהל היה ער לכך שמדובר בקרקע ייחודית, הוא התייחס לשיווק הקרקע כעסקת מקרקעין רגילה ולא שמר על האיזון המתבקש בין פיתוח הקרקע לשמירה על ההיבט הסביבתי. זאת ועוד, המינהל פעל שלא לפי המלצה שקיבל מהשמאי המחוזי בנוגע למועד שיווק הקרקע.

במכרז לשיווק הקרקע לא ניתן ביטוי לקריטריון האיכות (טובת הציבור) ולא הובאו בחשבון שיקולים שיבטיחו שתיבחר ההצעה האיכותית ביותר שתאפשר את פיתוח האזור לרווחת כלל הציבור ושמירה על האינטרס הציבורי (דהיינו השמירה על הסביבה החופית). קריטריון המחיר גם הוא לא שורת במלואו בשל עיתוי ונסיבות פרסומו של המכרז. כמו כן לא הושגה מטרתו המוצהרת של המינהל - יצירת מלאי זמין של קרקעות כדי להביא לפיתוח לרווחת הציבור - שכן המינהל האריך את תוקף חוזה הפיתוח גם לאחר שהתברר שהיזום לא ביצע את הפיתוח.

יוצא אפוא שבעסקה לשיווק הקרקע בחוף פלמחים אינטרס הציבור לא שורת באופן המיטבי, הן מן ההיבט הסביבתי, הן מן ההיבט הכלכלי והן מן ההיבט של פיתוח הקרקע לרווחת הציבור.

במועד סיום הביקורת פג תוקפו של הסכם הפיתוח, שתוקפו הוארך בלא שהתמלאו תנאיו, טרם נחתם חוזה חכירה עם היזום, ועסקת מכירת הקרקע טרם הושלמה⁶⁶. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נוכח הממצאים שהועלו יבחן המינהל מחדש את העסקה לשיווק הקרקע, ובבואו לשקול אם לשוב ולהאריך את תוקפו של חוזה הפיתוח, הוא ייתן דעתו על האינטרס הציבורי של שמירת הסביבה החופית פתוחה ונגישה לכלל הציבור ולצורך לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית, וישקול אם הארכת תוקפו של החוזה תשרת את האינטרס האמור.

תכנית בר/236, המתירה בינוי נרחב בשטח חוף שאינו מפותח, אושרה בלי שבוצעו כל הבדיקות המתחייבות מתסקיר ההשפעה על הסביבה ואינה משקפת את מגמות החקיקה העדכניות של שמירה על הסביבה החופית. קביעת גבול החלקה המיועדת לתיירות ונופש במרחק של 30 מטרים בלבד מקו המים, שבחלק ממנה נכלל תחום 100 המטר האסור לבנייה, עלולה לפתוח פתח לפגיעה אסורה בחוף הים ובנגישות הציבור לחוף הים ואינה מתיישבת עם תמ"א 13 ועם חובת הרשויות לשמור על משאבי הטבע והנוף שבחוף לטובת הציבור.

66 מאחר שלא נחתם הסכם חכירה, מדינת ישראל היא בעלת הזכויות בקרקע. יצוין כי על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, עסקה במקרקעין טעונה רישום במרשם המקרקעין וכל עוד לא נעשה הרישום לא הושלמה העסקה.

מאחר שתכנית הבינוי המפורטת, שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה בחוף, הוצגה לוועדה המחוזית בשנת 2007, כשלוש שנים לאחר שנכנס לתוקף חוק הסביבה החופית, היה מקום שהוועדה המחוזית תימנע מאישורה אם אין היא משקפת את מגמות החוק והאינטרס הציבורי העדכני. ראוי היה גם להביא את הנושא לפני הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (הוולחור"ף), שהיא הגוף המופקד על השמירה על הסביבה החופית, על מנת שתבחן אם התכנית מתיישבת עם ההכרה בחשיבותם של השמירה על הסביבה החופית ושל צמצום הפגיעה בסביבה זו, ולתת משקל משמעותי לעמדתה בנושא חשוב זה ברוח חוק הסביבה החופית.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח השינוי שחל במגמות החקיקה ובתכנית המתאר הארצית בשנים שעברו מאז אושרה תכנית בר/236, ונוכח הבינוי הנרחב שאושר בתחום כפר הנופש ובשטח המיועד להקמת גן לאומי, היה ראוי שמוסדות התכנון, ובראשם הוועדה המחוזית והוולחור"ף, ידונו מחדש בתכנית בר/236 תוך התחשבות בשינויים שחלו בעקבות חוק הסביבה החופית ואישורה של תמ"א 35 וישקלו אם יש מקום לשנות את ההחלטות שהתקבלו. נראה כי מדובר באחד המקרים כבדי המשקל שבהם האינטרס הציבורי מחייב עיון נוסף בהחלטות שקיבלו מוסדות התכנון.

על מוסדות התכנון לתת את הדעת גם על הצורך לבצע את הפעולות המתחייבות מהתכנית שנועדו להבטיח את שימור ערכי הטבע והנוף שבתחומה ואת פיתוח הגן הלאומי. יש להדגיש כי נוסף על כפר הנופש עוסקת תכנית בר/236 גם בזכויות להקמת שטחים מסחריים בהיקף ניכר בחוף הים וכן בהקצאת שטחים להקמת פארק מים, שמן הראוי שתישקל נחיצותם והתאמתם לעקרונות התכנון העדכניים שנקבעו בחוק.

זאת ועוד, על מוסדות השלטון - הוועדה המקומית שורקות, הוועדה המחוזית, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התיירות - לפעול כל אחד בתחום אחריותו ובמשותף - כדי לקיים פיקוח הדוק על הנעשה בחוף על מנת למנוע ניסיון לעשות בתחום התכנית שימוש למגורים או כל שימוש אחר שאינו מיועד לתועלת הציבור.

2. חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל, שיש לנצלו לטובת הציבור, תוך שקילת השפעות ארוכות טווח והתחשבות באינטרסים של כלל האוכלוסייה לרבות צורכי הדורות הבאים. במסגרת הביקורת הועלו שאלות עקרוניות הנוגעות לסוגיה של שמירה על מקרקעי חוף הים שעשויות להתעורר גם במקרים אחרים ומן הראוי להסדיר באורה עקרוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והקרקע ששווקה להקמת כפר הנופש בפלמחים, כולה או חלקה, היא לכאורה "מקרקעי ייעוד"⁶⁷, והואיל ובתכנית בר/236 שייעדה את הקרקע ל"תיירות ונופש" לא צוין במפורש כי הקרקע חדלה לשמש מקרקעי ייעוד, על המינהל לדון עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים בשאלה אם, בנסיבות העניין, הייתה העסקה לשיווקה טעונה אישור של הממשלה או של השר שהוסמך לכך כנדרש בחוק המקרקעי. לעניין זה ראוי גם שהמינהל יביא לפני היועץ המשפטי לממשלה את הסוגיה הכללית של שינוי מעמדם של מקרקעי ייעוד באמצעות תכניות, כדי שתיבחן האפשרות להבהיר ולהסדיר את הנושא באורח שיבטיח את טובת הציבור ואת קיום הוראות החוק.

67 מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמינהל יתייחס לקרקעות ייחודיות ונדירות, כמו קרקעות חוף הים, באופן מיוחד וייתן ביטוי לכוונת המחוקק לפרוש עליהן הגנה מיוחדת, ולצורך כך ראוי שהוא יכלול במכרזים לשיווק קרקע מעין זו אמות מידה ודרישות שיבטיחו שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור. זאת ועוד, ראוי גם כי הוראות חוק הסביבה החופית, שלפיהן רשות המוסמכת בבואה לתת רישיון או היתר לפעולה בסביבה החופית תפעל לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית, ינחו את המינהל בכל הנוגע להתקשרותו עם יזמים בהסכמי פיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות התכנון לפעול לעיגון של המגבלות על הבנייה בחופי הים בתכניות מפורטות כוללות או בתכניות מתאר ארציות מעודכנות. נוכח המגמות שקבע המחוקק בחוק הסביבה החופית, על מוסדות התכנון לבחון מחדש תכניות ישנות המייעדות שטחים פתוחים ניכרים בסביבה החופית לבנייה ולפיתוח, על מנת שישמר האיזון הראוי בין השימושים הציבוריים בחוף הים ובין שימושים פרטיים ועסקיים בחופים - הכול תוך ראייה של פיתוח בר קיימה.