

עיריית תל אביב-יפו

פיתוח מתחמים עירוניים

תקציר

בתחילת שנות ה-2000 החליטה עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) לבצע שני פרויקטים של פיתוח עירוני ב"מדרון יפו" וב"מתחם התחנה" במנשיה - אזורים שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). את הפרויקטים ביצעה העירייה באמצעות החברה העירונית עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ (להלן - החברה).

"מדרון יפו" הוא שטח של כ-300 דונם לאורך חוף הים מדרום לנמל יפו. עד שנת 1988 שימש האזור אתר לפינוי פסולת בניין, ובדרך זו יובשה רצועת חוף לאורך כ-1 ק"מ. באוקטובר 1995 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר מקומית מדרון יפו (להלן - תכנית מתאר מדרון יפו) שיזמו העירייה וממ"י. בשנים 2005-2008 ביצעה העירייה במדרון יפו עבודות בנייה ופיתוח להקמת פארק.

באזור מנשיה שבדרום תל אביב-יפו יש שטח של כ-20 דונם ועליו מבנים ששימשו תחנת רכבת בתקופת השלטון העותומני ובית חרושת טמפלרי (להלן - מתחם התחנה), שחלקם יועדו לשימור. מתחם התחנה כלול בשטח המוגדר "שטח לתכנון בעתיד" בתכנית מפורטת מס' 1200 שפורסמה למתן תוקף בשנת 1975 (להלן - תכנית 1200). במשך השנים ניסו ממ"י והעירייה לקדם תכנית מפורטת ליחידה תכנונית גדולה יותר בשטח של כ-115 דונם, בכלל זה מתחם התחנה.

בשנת 2003 החליטה העירייה להקים במקום מתחם בילוי, תרבות ופנאי. במאי 2006 הוחל לבצע עבודות פיתוח במתחם.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2008 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה לתכנון ולהקמה של שני הפרויקטים האמורים. הביקורת נעשתה בעירייה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) ובחברת עזרה וביצרון. בדיקות השלמה נעשו בממ"י, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב (להלן - הוועדה המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים.

בתקופה שנסקרה היה מר רון חולדאי ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית; מר מנחם לייבה היה מנכ"ל העירייה; עד סוף שנת 2005 היה מר דני קייזר מהנדס העירייה, ואחריו כיהן בתפקיד זה מר חזי ברקוביץ.

עיקרי הממצאים

מדרון יפו

1. העירייה ביצעה במדרון יפו עבודות בנייה ופיתוח נרחבות לשם הקמת פארק בשטח של כ-200 דונם, בניגוד להוראות תכנית המתאר הארצית לחופים, תמ"א 13, ותכנית מתאר מדרון יפו, הקובעות במפורש שלא תורשה כל בנייה בשטח שהתכנית חלה עליו לפני שתבחן ותאושר תכנית מפורטת במוסדות התכנון - הוועדה לשמירת הסביבה החופית והוועדה המחוזית.

עצם החלטתן של העירייה והוועדה המקומית לוותר על הכנה ואישור של תכנית מפורטת למדרון יפו היא סטייה מהליכי התכנון הנדרשים כדי להבטיח שמירה על ערכים ואינטרסים ציבוריים שונים.

2. בשל החלטת העירייה לפתח את מדרון יפו לפני הכנתה ואישורה של תכנית מפורטת נעשו בו עבודות ללא היתר בנייה, כדלקמן: חציבה, כרייה ופינוי פסולת בניין בכמות גדולה מאוד (כמיליון מ"ק) שכתוצאה ממנה שונו פני הקרקע; התוויית דרכי שירות; הקמת אמפיתיאטרון קטן הכולל קונסטרוקציית בטון בקוטר של כ-35 מ', במת בטון מרכזית וכמה שורות ישיבה מבטון; הכשרת שטח של כמה דונמים לשלושה מגרשי חנייה; שיקום והרחבה של קיר ים; הקמת משטח בטון בקוטר של כ-30 מ' לאתר תצפית.

3. בפברואר 2008 ניתן היתר בנייה להקמת קירות תומכים במדרון יפו. העירייה נימקה את הצורך בהיתר בנייה על אף שאין לשטח תכנית מפורטת, בנימוק שהוא דרוש לשם טיפול במפגע בטיחותי. נמצא כי תכנון הקירות התומכים כבר נכלל בתכניות הפיתוח של מדרון יפו שהוכנו שנתיים קודם לכן, והקמתם נועדה מלכתחילה לפתור את בעיית שינוי המבנה הטופוגרפי של המקום. עוד נמצא כי אף שוועדת המשנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה) התנתה את ההיתר בקבלת אישור מממ"י שהוא בעל הקרקע, לא ניתן האישור. על ההיתר חתמו מהנדס הוועדה המקומית ויו"ר ועדת המשנה על אף שלא שהיה בסמכותם לעשות זאת.

4. הליכי התכנון והביצוע הקשורים לחנייה ולדרכים לפארק ובתוכו, נעשו שלא על פי התכניות החלות על השטח. תכניות אלו כללו הוראות שנועדו להבטיח כי ייעשה תכנון מפורט של הדרכים והחנייה והוא ייבחן ויאושר על פי ההליך הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

5. כתוצאה מהקמת הפארק ללא תכניות מפורטות נמנע מן העירייה להקים את מבנה השירותים הסניטריים שהיא עצמה תכננה להקים בפארק לשימוש המבקרים. פארק שאורכו כ-1,100 מ' ושטחו כ-200 דונם מוקם אפוא בלי שיהיה בידי העירייה לספק למבקרים פתרון הולם בתחום זה.

6. במהלך הקמת הפארק ביצעה העירייה עבודות לפיתוח חוף הים ונעשו שינויים טופוגרפיים בחוף ובקו המגע עם המים ללא בחינה ואישור של מוסדות התכנון המוסמכים, ובכללם הוועדה לשמירת הסביבה החופית.
7. פיתוח הפארק נעשה בלא שהייתה לעירייה הרשאה מטעם ממ"י - בעל הקרקע - לתכנון ולפיתוח הפארק.

מתחם התחנה

1. תכנית 1200 שחלה על מתחם התחנה קובעת כי בשטח המתחם לא תורשה כל בנייה לפני אישור תכנית מפורטת, אולם הוועדה המקומית תהיה רשאית להתיר בנייה בשטח זה אם יתברר שהקמת המבנה המבוקש לא תפריע לתכנון בעתיד. נמצא כי העירייה והוועדה המקומית בחרו לפתח את מתחם התחנה בהליך מקוצר במקום בהליך שלם ומקובל של הכנה ואישור של תכנית מפורטת, בלא שהיו להן נימוקים ממשיים שיצדיקו בחירה זו.
2. עוד נמצא כי התנאים בהוראות תכנית 1200 המתירים בנייה ללא הכנת תכנית מפורטת במקרים חריגים - "תכנון בעתיד" ו"הקמת מבנה" - לא התקיימו, ולפיכך גם מסיבה זו היה על העירייה והוועדה המקומית ליזום הכנת תכנית מפורטת.
3. העירייה מבקשת לייעד את מתחם התחנה לשימושים של בילוי, תרבות ופנאי - חנויות, מסעדות, בתי קפה ומועדונים - שלא הותרו בתכניות החלות על השטח.
4. בשנת 2004 דנה ועדת המשנה בבקשת העירייה לשימוש חורג במתחם התחנה, ואישרה זאת בשנת 2007 לאחר דיון בהתנגדויות שהוגשו לבקשה. החלטת הוועדה הסתמכה על מידע חסר ושגוי שמסר לה מהנדס העירייה בעניין השימושים המותרים והמבנים לשימור.
5. במאי 2006 החלה העירייה בביצוע עבודות פיתוח במתחם התחנה הטעונות היתרי בנייה, בלא שקיבלה היתר מהוועדה המקומית.

סיכום והמלצות

- פרק זה עוסק בשני פרויקטים לפיתוח עירוני בעיר תל אביב-יפו אשר קידומם בידי העירייה נעשה מתוך כוונה לשפר את רווחת התושבים ולהגדיל את אפשרויות הבילוי של הציבור בשטח העיר.
- בכל הקשור לאישור פרויקטים עירוניים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ולביצועם בידי רשויות מקומיות חייבות הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות, הפועלות כרשויות ציבוריות, להקפיד לפעול לפי העקרונות המשפטיים והתכנוניים, כדי להבטיח עמידה בהוראות הדין.
- הממצאים מעידים שעיריית תל אביב-יפו והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו קידמו בשנים האחרונות את פיתוח המתחמים מדרון יפו ומנשיה, אך בחרו

לעשות זאת בלי שהוכנה לכל מתחם תכנית מפורטת, בסטייה מהליכי התכנון הנדרשים על פי דין. לכך היו כמה תוצאות שליליות: ביצוע פיתוח נרחב ללא מעורבות הוועדה המחוזית בהליכי הבחינה והאישור; פגיעה בזכותם של תושבים להתנגד לתכנית על פי ההליכים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה ומניעת האפשרות לבצע פעולות בינוי לפי היתר בנייה כנדרש בחוק התכנון והבנייה.

ביצוע הפרויקטים בלא תכנית מפורטת מהווה אף עקיפה של הליך תכנון שלם הכולל בחינה של היבטים אזוריים וסביבתיים. בכך נפגעת היכולת להבטיח ביצוע של פרויקטים עירוניים על פי סטנדרטים תכנוניים נאותים. הדרך שבה בחרה העירייה לפעול עלולה להביא בטווח הארוך לתוצאות שליליות בכמה תחומים, בהם התחבורה והחנייה, ההשתלבות הפרויקטים בפיתוח ובבנייה העתידיים באזור ועוד.

יש לראות בחומרה את הממצאים שהועלו בדוח זה בעיקר משום שאלו נבעו מפעולתן של רשויות ציבוריות המופקדות על תקינות הליכי התכנון והבנייה.

על מינהל מקרקעי ישראל, המנהל את קרקעות המדינה, להבטיח שהעבודות במתחמים האמורים ייעשו על פי תכניות מפורטות מאושרות שנבחנו ואושרו בידי מוסדות התכנון המוסמכים.



מבוא

תחום השיפוט של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) משתרע על כ-51,400 דונם. במועצת העירייה 31 חברים, בהם רוון חולדאי המכהן בתפקיד ראש העירייה מאז נובמבר 1998. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2007 מנתה אוכלוסיית תל אביב-יפו כ-385,000 תושבים. בעיר 24,600 דונם שטחים בנויים ו-9,260 דונם שטחים ירוקים.

מיום שהוקמה העיר תל אביב-יפו חלו התפתחויות היסטוריות שהטביעו את חותמן על צורות בנייה שהוקמו לפי קונספציות שונות, רובן ללא בחינה תכנונית כוללת. על תולדותיה, אופן התהוותה והשינויים שהתרחשו בה בתקופות שונות אפשר ללמוד מאתרים היסטוריים שונים בעיר. כיום חלק מהם הרוסים ומוזנחים והם מיועדים לתכנון ולבנייה מחדש; אחדים מהם כבר שופצו והותאמו למטרות אחרות; וחלק שומרו בשל ערכם הארכיטקטוני או ההיסטורי והשימוש בהם מותר בתנאים מיוחדים.

על פי פרסומי העירייה היא נמצאת כעת בעיצומו של תהליך הכנת תכנית מתאר מקומית כוללת לעיר. הבסיס להכנת התכנית הוא "חזון העיר" שפורסם בשנת 2006 במסגרת התכנית האסטרטגית של העירייה, המבטאת את התמונה הרצויה של תל אביב-יפו בעתיד ומציגה מדיניות כוללת להתפתחותה.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2008 בדק משרד מבקר המדינה שני פרויקטים של פיתוח עירוני שביצעה העירייה באמצעות החברה העירונית עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ (להלן - החברה): ב"מדרון יפו" וב"מתחם התחנה במנשיה". הבדיקה התמקדה בהליכי התכנון של הפרויקטים. הביקורת נעשתה בעירייה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) ובחברה. בדיקות השלמה נעשו במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב (להלן - הוועדה המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים.

בתקופה שנסקרה היה מר רון חולדאי ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית; מר מנחם לייבה היה מנכ"ל העירייה; עד סוף שנת 2005 היה מר דני קייזר מהנדס העירייה, ואחריו כיהן בתפקיד זה מר חזי ברקוביץ.

תכנון עירוני - רקע כללי

העיר תל אביב צמחה משכונת אחוזת בית שנבנתה בשנת 1909 על החולות ליד הים, לא רחוק מיפו. בשנת 1921 הוכרזה תל אביב רשות מקומית שכללה את השכונות הוותיקות שבפרבריה הצפוניים של יפו ואת השכונות החדשות שהתפתחו מצפון וממזרח לאחוזת בית. העיר המשיכה להתפתח ונוספו לה רבעים ושכונות חדשות. בשנת 1950 צורפה רשמית יפו לתל אביב, ומאז קרויה העיר המאוחדת תל אביב-יפו.

בעיר המאוחדת התפתחו אזורים חדשים ואילו האזורים הוותיקים, בהם אזור מנשיה וצפון יפו, סבלו שנים רבות מהזנחה פיזית מתמשכת וירידה במספר התושבים, נהרסו מבנים ותשתיות עירוניות ונוצרו תופעות חברתיות של "שוליים עירוניים", כגון פלישת דרי רחוב ומשתמשים בסמים לחצרות ולמבנים נטושים. ההידרדרות נבעה מכך שמתכנני העיר בשנות השישים והשבעים של המאה ה-20 סברו שיש להרוס את הקיים ולבנות מחדש עיר מודרנית ללא קשר לעבר. חלקים ניכרים של העיר, כמו אזור מנשיה, הוגדרו אזורים המיועדים להריסה ולתכנון מחדש ושיקום נעצר.

משנות השמונים של המאה ה-20 החלה רווחת תפיסה תכנונית חדשה לפיה יש לשלב בנייה מודרנית עם שיקום ושימור מקומות בעלי ערך היסטורי, אדריכלי ותרבותי. כתוצאה מכך נעשו בעשור האחרון סקרים ותחזיות, נקבעו יעדים אסטרטגיים בפיתוח עירוני ובתכנון מרחבי פיזי גם לחלק מהאזורים הוותיקים בעיר. בד בבד עם פעולות התכנון החלה העירייה עצמה ליזום פרויקטים של פיתוח עירוני שהתמקדו, בין היתר, בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ובאתרים לשימור.

משנת 1975 אפשרה העירייה לפנות פסולת בניין מבניינים שנהרסו בשכונות בדרום תל אביב וביפו, וכן ממקומות אחרים בגוש דן, לאתר על שפת הים שמדרום לנמל יפו, כדי ליצור אזור ייבוש שיהיה אפשר לנצל לצרכים שונים. בשנות השמונים עתרו תושבים ביפו לבג"ץ ודרשו

להפסיק את שפיכת פסולת הבניין, ובשנת 1988 הורה בג"ץ לעירייה להפסיק את שפיכת הפסולת¹.

העירייה רואה בחוף הים את המשאב הטבעי החשוב ביותר בתל אביב-יפו. על פי נתונים משנות התשעים, מספר הנופשים בחופי העיר ביום קיץ הוא 150,000 בממוצע ו-250,000 בימי שיא. היתרונות הסביבתיים העיקריים של חוף הים הם: מבט פתוח אל הים, רצועת חול ומצוק כורכר. העירייה מתכננת טיילת בצמוד לקו המגע עם המים מצפון העיר לדרומה; כמו כן נמצאים בשלבי תכנון וביצוע כמה תכניות המקשרות בין הים לרחובות הניצבים לו.

מדרון יפו

רקע

מדרון יפו הוא שטח של כ-300 דונם בניהול ממ"י, ואלה גבולותיו: בצפון נמל יפו; במערב הים; בדרום חוף גבעת עלייה; ובמזרח רחוב קדם, המפריד בין הפרויקט ובין שכונת עג'מי. קו החוף המקורי של מדרון יפו הוסט 100-200 מ' מערבה לאורך כ-1,100 מ', כתוצאה משפיכת כ-7 מיליון מ"ק פסולת בניין שהעירייה אפשרה לשפוך מאז שנת 1975, לצורך ייבוש קטע מהים (להלן - אזור הייבוש). הפסולת נשפכה בניגוד לייעוד השטח, בלא תכנית מאושרת ובלי היתר כלשהו. בחלקו הצפוני של המדרון - לאורך כ-550 מ' - נבנה קיר ים מסלעים בגובה של כ-4 מ', שנועד למנוע סחף של פסולת הבניין לים ולתמוך באזור הייבוש. מאחוריו נערמה בתלילות פסולת הבניין לגובה של 14 מ' (ראו תמונה מס' 1). בחלק הדרומי - לאורך כ-650 מ' - לא נבנה כל קיר בין הים לחוף ויש בו מפרץ חולי². במזרח המדרון - בחלק מהשטח שממערב לרחוב קדם - יש בתי מגורים ומבני בית ספר.



תמונה מס' 1 - צילום המצוק לפני הפיתוח

1 עיריית תל אביב-יפו, מדרון יפו - דו"ח היתכנות ראשוני, אוגוסט 2004.
2 עיריית תל אביב-יפו, מדרון יפו - דו"ח היתכנות ראשוני, אוגוסט 2004.

לאחר שהופסק לשפוך פסולת בניין בשטח, בשנת 1988, החליטו העירייה וממ"י לזום תכנית מתאר לאזור עגמי בין רחוב יפת לים הכוללת את מדרון יפו ואזור הייבוש שבו. באפריל 1995 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר מקומית מדרון יפו מס' 2236 (להלן - תכנית מתאר מדרון יפו).

לפי התכנית האמורה, שטח מדרון יפו הוא 378 דונם שרובם באזור הייבוש ובו שלושה מבננים³: מבנן ג1 ששטחו 36 דונם ישמש למלונאות ולשימוש הציבורי; מבנן ג2 ששטחו 162 דונם ישמש שטח ציבורי פתוח, כמחציתו בים ולפי התכנית אפשר לייבוש; מבנן א ששטחו 180 דונם ישמש למגורים.

פיתוח מדרון יפו בלי שהוכנו תכניות מפורטות ובלי היתרי בנייה

על שטח מדרון יפו חלה תכנית מתאר ארצית לחופים תמ"א 13 - חוף הים התיכון שאושרה בידי הממשלה בסוף אוגוסט 1983 (להלן - תמ"א 13). בסעיף 8 בתמ"א 13 מוגדרת שמורת חוף כלהלן: "רצועת חוף המיועדת להיות עתודה לפיתוח חוף רחצה או שמורת טבע או גן לאומי או שטח ציבורי פתוח". בסעיף 9 בתמ"א 13 נקבע כי "לא יינתן בתחום התכנית היתר לבנייה ולא תיעשה בו עבודה אחרת הטעונה היתר לפי החוק, אלא על פי תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת שיהיו בתוקף מזמן לזמן".

לפי תמ"א 13 נקבעו בתכנית המתאר המקומית מדרון יפו הוראות מפורטות שלפיהן לא תורשה כל בנייה בשטח התכנית לפני אישור תכניות מפורטות. להלן ההוראות בסעיפים 9 ו-10 בתכנית מתאר מדרון יפו:

9" הוראות לתכניות מפורטות

- א. תכנית מפורטת תוכן לגבי כל מבנן עפ"י הוראות תכנית זו ונספחיה.
- ב. בתכניות המפורטות תקבענה ההוראות הדרושות לבניה ולפיתוח השטח בהתאם למטרות התכנית...
- ...
- ו. שום בניה לא תורשה בשטח התכנית לפני אישור תכניות מפורטות ותכנית לעיצוב ובינוי במקום שנדרש, ו/או תכניות לחלוקה חדשה כנדרש עפ"י הוראות תכנית זו.
- ...
10. הוראות בנוי ועיצוב
- א. תשריט בינוי ועיצוב יוכן למבננים א, ג1 ו-ג2, ל"שדרה המרכזית" לאורך רח' קדם...
- ...

3 מבנן - חלק בתחום תכנית מתאר מדרון יפו שיש לגביו הוראות יחודיות.

ד. תשריטי בינוי ועיצוב שיאושרו ע"י הועדה המקומית יהוו מסגרת מחייבת לפיתוח שיעשה בשטח ולמתן היתרי בניה בו, אלא אם נאמר אחרת בתכנית המפורטת לאותו שטח".

החלטות בדבר התחלת הליך תכנוני בשנת 2002

בשנת 2002 החלו העירייה וממ"י לקדם הכנת תכנית מפורטת למדרון יפו. במסגרת זו התקיים ביולי אותה שנה דיון בהשתתפות מנהל מחוז תל אביב בממ"י, מנכ"ל העירייה דאז ומהנדס העירייה דאז, מר דני קייזר. בדיון הוחלט להקים ועדת היגוי משותפת לממ"י ולעירייה שבראשה יעמוד מהנדס העירייה. כן סוכם כי ממ"י תממן את הכנת התכנית המפורטת, תמנה צוות תכנון בתיאום עם מהנדס העירייה ותשכור שירותים מחברה העוסקת בתכנון ערים.

בישיבת "תאום לקראת תחילת הליך תכנון מפורט למתחם" שקיימו נציגי העירייה ונציגי ממ"י בספטמבר 2002, הציע מנהל אגף תכנון ופיתוח בממ"י לפנות לכמה משרדי תכנון ולבקש שיציעו רעיונות תכנוניים לוועדת ההיגוי האמורה, והיא תבחן את ההצעות ותבחר את הטובה בעיניה. באוקטובר אותה שנה כתבה אדריכלית מחוז תל אביב בממ"י למהנדס העירייה: "אבקש לאשר בכתב שיטת העבודה: פניה ל-5 משרדי תכנון שכל אחד ירכיב צוות הכולל: אדריכל, שמאי, כלכלן ויועץ ימי ויגיש הצעת תכנון ע"פ התדריך". בדצמבר אותה שנה נמסר למהנדס העירייה כי ממ"י לא תקדם את הכנת התכנית המפורטת עד שתקבל מהעירייה תשובה בעניין זה.

נמצא שהפעולות האמורות שהוצעו לקידום הכנת תכנית מפורטת למדרון יפו משנת 2002 לא יושמו.

עקיפת החובה להכין תכנית מפורטת

מסוף שנת 2002 עד תחילת שנת 2004 נבחנה בעירייה האפשרות לבצע תכנית פיתוח מצומצמת במסגרת פרויקט להנחת צינור ביוב בחלקו הצפוני של מדרון יפו. תכנית זו לא יצאה לפועל. דיוני העירייה וממ"י בעניין פיתוח מדרון יפו התחדשו במרס 2004 בפגישה של ראש העירייה, מר רון חולדאי, עם מנהל מחוז תל אביב בממ"י ובסיכומה נקבע כי בכוונת העירייה להתחיל בתכנון ובפיתוח פארק עירוני במדרון יפו.

נמצא כי במרס 2004 החלה העירייה לסגת מכוונתה לפעול להכנת תכנית מפורטת לפיתוח מדרון יפו. הביטוי הראשון לכך ניתן בדיון שקיים ראש העירייה באותו חודש בהשתתפות מנהל האגף לשיפור פני העיר (להלן - אגף שפ"ע) דאז, מר רובי זלוף⁴, אדריכלית העירייה (להלן - האדריכלית) ומתכנתת הפרויקט. ראש העירייה מסר למשתתפים בדיון כי "ממ"י רואים בחיוב קידום במקביל של תכנון ופיתוח הפארק והכנת תכנית מפורטת לפיתוח מתחמי המלונאות והמגורים. לאור האמור מנחה ראש העירייה לקדם שני מהלכים מקבילים בשיתוף פעולה עם ממ"י ובאחריות מנהל ההנדסה" [ההדגשה אינה במקור]. עוד מסר כי "במסגרת עבודות הפיתוח של המדרון יש לבחון את שינוי הטופוגרפיה באופן שייווצר קשר נכון בין העיר לים. המשמעות היא כי יידרשו עבודות עפר בהיקף נרחב. חלק מהקרע, המורכבת בעיקרה מפסולת בניין, ניתנת למחזור ושימוש בשטח ובין היתר לחיזוק ומיתון קו החוף. את יתרת הקרקע ניתן לפנות. ראש

4 באמצע שנת 2004 מונה מר רובי זלוף לסמנכ"ל העירייה ומנהל חטיבת התפעול שאגף שפ"ע הוא אחד מיחידותיו.

העירייה מנחה להציג לפניו בחינת האפשרות ליצירת חוף פעיל בחלק מהמדרון, כולל השלכות אקולוגיות". הוא ציין כי "פיתוח הפארק יהיה במימון עירוני" וכי "לוח זמנים לביצוע בפועל של הפארק - 2007". כן מסר כי ממ"י יממן את הכנת התכנית המפורטת.

בדיווח שמסרה האדריכלית למהנדס העירייה למחרת הדיון האמור היא הפנתה את תשומת לבו לכך שבדיון אצל ראש העירייה היא הבהירה שתכנית המתאר התקפה למדרון יפו מחייבת הכנת תכנית מפורטת לפארק.

נמצא כי משנת 2005 ואילך נעשות פעולות בנייה ופיתוח במדרון יפו בלי שהוחל בהכנת התכנית המפורטת (כמפורט להלן).

בתשובתה מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כתבה העירייה: "קידום התוכנית המפורטת נתקל בקשיי תיאום שונים הן כאלו הנובעים מהכנתו של תיקון חדש לתמ"א 13, שעד ליום זה טרם הושלם, והן מאי ודאות לגבי היקף הבינוי שניתן יהיה לאשר בתחומים המיועדים לבינוי המצויים בתוכנית בסמיכות למתחם 2ג ואשר לאישורם עשויה להיות השלכה לגבי טיב והיקף הפיתוח של המתחם כפי שייקבע בתכנית".

בתשובתו מספטמבר 2008 הודיע ממ"י למשרד מבקר המדינה: "אכן הוחל בקידום מגעים בין המינהל לבין עיריית ת"א אולם לא ניתן להמשיכם, לא כל שכן להשלימם, בשל השינוי לתכנית המתאר הארצית לחופים והשינויים בתחומה לגבי מתחם זה. ... זאת ועוד, החלת חוק החופים בטווח תקופה זו חייבה אף היא התייחסות כאמור בהתאמה. לאור זאת, לא התאפשרה לגופים להמשיך בהליך קידום התכנון עד אשר תתגבש תכנית שינוי תמ"א 13 וממנה יינבעו העקרונות לקידום התכנון המפורט". עם זאת קבע ממ"י: "בהנחיות תכנון למתחמים אשר הוצעו באותה השנה (פברואר 2005) על ידי מתכנני השינוי לתכנית המתאר נרשם כי התכנית (שינוי לתמ"א 4 והנחיות לתכנון מתחמים)⁵ גוברת על תכנית תא/2236. דהיינו כל תכנון מפורט יעקוב אחר הנחיות אלו, יקודם לאורן ויתמודד עם סוגיות ומגבלות התכנון".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, לוועדה המקומית ולממ"י כי השינוי המתוכנן בתמ"א 13 היה אמור להגביר את המודעות לצורך בהכנת תכנית מפורטת. הסכמת העירייה והוועדה המקומית שפעולות הפיתוח יתחילו בטרם הכנת התכנית המפורטת, ושהתכנית תוכן במהלכן, פתחה פתח לסטייה מהדרך שנקבעה בתכנית מתאר מדרון יפו. הדרך להתמודדות נאותה עם הקשיים הנובעים מהשינוי המתוכנן בתמ"א 13 היא להכין תכנית מפורטת ולהביאה לאישור במוסדות התכנון המוסמכים, ולא לקבוע עובדות בשטח בהתאם לתכניות פיתוח שייתכן שאינן עולות בקנה אחד עם השינוי שייקבע בתמ"א 13.

5 מדובר בשינוי מס' 4 לתמ"א 13; בעניין זה ראו הערה 7.

בנייה ופיתוח במדרון יפו ללא תכנית מפורטת

בית המשפט העליון⁶ עמד על החשיבות של הכנת תכנית מפורטת וקבע: "המושג תכנית מפורטת אין הוא מושג טכני גרדא בדיני התכנון והבנייה. צירוף התיבות 'תכנית מפורטת' אינו אלא קיצור לשון למצבור ערכים ואינטרסים של היחיד ושל הכלל - ערכים ואינטרסים שהחברה חפצה ביקרם. ובבואנו לפרש טקסט שעל-פי הנטען אפשר מכוון הוא, ואפשר אין הוא מכוון, לתכנית מפורטת, שומה עלינו להביא במניין שיקולינו אותם ערכים ואינטרסים השוכנים בבטנו של המושג 'תכנית מפורטת'. חובה היא המוטלת עלינו לאפשר לאותם ערכים ואינטרסים לגלות עצמם לעין-כול ולהודיענו את רצונם. ואפשר אף ימצא לנו כי החובה להכין תכנית מפורטת חובה היא העומדת על רגליה-שלה מכוחם של עקרונות כלליים המהווים תשתית לדין התכנון והבניה, ולעקרונות-יסוד של מינהל תקין".

בתשובתה הדגישה העירייה: "... תוכניות אינן אמורות ואינן מסדירות פעילויות שאינן מחייבות היתר. המדרג התכנוני הינו כי היתר מוצא מכוח תוכנית ותוכנית מבחינתה קובעת מה ניתן להסדיר בהיתר".

עמדה זו של העירייה תואמת את הוראות תכנית מתאר מדרון יפו. בהוראות סעיף 18 ב בתכנית, החל על מבני ג2, נקבע כי תכנית מפורטת לשטח המבני תוכן לפי העקרונות המפורטים בנספח 3 שהוא חלק בלתי נפרד מהתכנית, ובכפוף להוראות אלה:

"במבני ג2 תותר הקמת מבנים ומתקנים לשימוש המבקרים בפארק ולצורך ניהולו, שירותים סניטריים, מסעדות ומזנונים. מבנים ומתקנים לבידור, מגרשי שעשועים וספורט פתוחים, מקלטים, מבני עזר ומבנים אחרים הקשורים לשימוש השטח הציבורי הפתוח ומסייעים לו. וכן תותר הכשרת שבילים, דרכים, שטחי חנייה וכיו"ב".

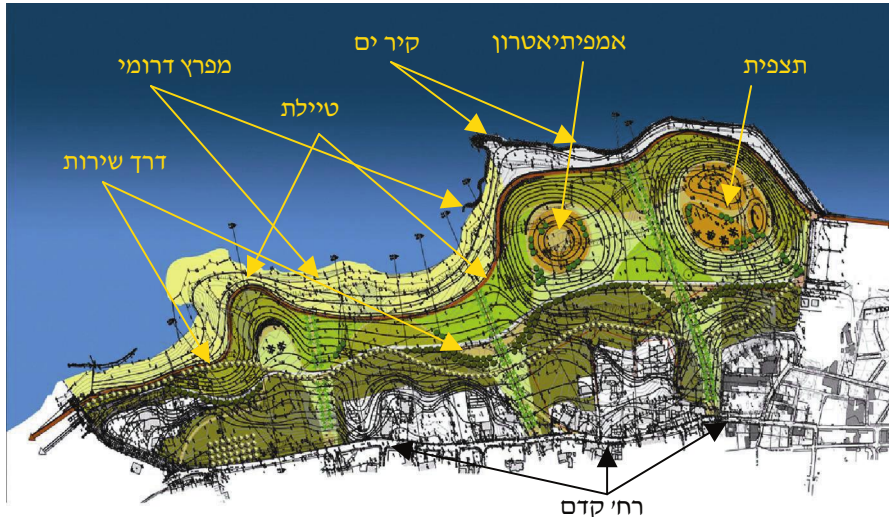
נמצא כי משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, ביצעה העירייה במדרון יפו עבודות בנייה ופיתוח נרחבות להקמת פארק בשטח של כ-200 דונם, בכללן שינויים טופוגרפיים ברצועת החוף, קביעת קו המגע עם המים, התווית מערכת דרכים ושבילים, בניית קירות תומכים באורך של כ-1,600 מ', הקמת אמפיטאטרון, הכשרת דרכי גישה ומגרשי חנייה והכנת התשתית להקמת גני משחקים ומתקני ספורט. כולן נעשו שלא לפי תכנית מפורטת שמוסדות התכנון אמורים לבחון ולאשר.

העירייה סברה בתשובתה: "כי הוראת סעיף 19 לתוכנית ... מאפשרת לוועדה המקומית במקרים מסויימים על פי שיקול דעתה לאפשר בנייה כמשמעותה בחוק אף ללא הכנת תוכנית מפורטת אם אין בבנייה זו משום סתירה להוראות האחרות בתוכנית ומשום סתירה למטרותיה או להוראות השימור שבה. אין באף אחת מהפעולות שבוצעו על ידי העירייה משום סתירה לאחד מאלו ולפיכך גם החובה הקבועה בתוכנית בסעיף 19 מסוייגת בענייננו בגין הוראתו של סעיף 19".

בסעיף 19 לתכנית מתאר מדרון יפו נקבע: "... רשאית הוועדה המקומית להתיר במקרים מסויימים, עפ"י שיקול דעתה, בנייה עפ"י זכויות המוקנות בתוקף התכניות הראשיות, וכן שיפוצי מבנים קיימים ותוספות של מטבח, חדר אמבטיה ושירותים, או תיקונים קלים במבנים, כל זאת במידה ואין בבניה משום סתירה להוראות תכנית זו, ולהוראות השימור שלה ולמטרותיה".

6 עתמ 10112/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, פ"ד נח (2) 817, 834.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הוראות סעיף זה אינן מאפשרות בנייה במדרון יפו ללא תכנית מפורטת מהנימוקים הבאים: התכנית הראשית, תמ"א 13, אינה מקנה זכויות בנייה. רוב שטחו של מדרון יפו הינו אזור ייבוש ולא נקבעו לגביו זכויות בנייה בתכניות קודמות. בתכנית מתאר מדרון יפו נקבעו בסעיפים שונים הוראות ספציפיות המחייבות הכנת תכנית מפורטת ותשריטי בינוי ועיצוב לפיתוח השטח, ולכן בנייה ופיתוח השטח ללא הכנת תכנית מפורטת ותשריט בינוי ועיצוב במפורש סותרים את הוראות התכנית. יצוין כי בסעיף 19 נקבע כי שיקול הדעת בעניין התרת בנייה ניתן לוועדה המקומית ורק היא הוסמכה לדון ולהתיר בנייה העומדת בתנאי הוראות סעיף זה, וזאת במסגרת דיון בבקשה להיתר בנייה. הליך כזה לא נעשה.



תמונה מס' 2 - תכנית פרויקט מדרון יפו

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי פעולותיהן להקמת הפארק במדרון יפו נעשו בניגוד להוראות תמ"א 13 ולתכנית מתאר מדרון יפו, הוראות שנועדו להבטיח שכל בנייה ופיתוח ייעשו בהתאם לתכנית מפורטת שנבחרה ואושרה כנדרש בידי מוסדות התכנון.

ביצוע פעולות בנייה ללא היתרי בנייה

1. בסעיף 145 (א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבע כי:

"לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הועדה המקומית או רשות רישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

(1) התווית של דרך, סלילתה וסגירתה...

(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או שימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית".

בתקנה 1 לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות עבודה ושימוש הטעונים היתר), מפורטות העבודות והשימושים בהם הטעונים היתר לפי חוק התכנון והבניה, כדלקמן:

"אלה העבודות בקרקע ובבנין והשימושים בהם הטעונים היתר לפי פרק ה' לחוק כדי להבטיח ביצוע כל תכנית:

(1) שימוש חורג;

(2) כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה ובטיחותה",

למעט על פי חיקוקים מיוחדים או למטרות מיוחדות, כגון קידוחי מים, ביוב, חשמל, רדיו.

2. אלה פעולות הפיתוח והבניה שנעשו בשנים האחרונות במדרון יפו ללא היתר בנייה:

(א) פעולות הפיתוח של רצועת החוף שלאורך מדרון יפו כוללות עבודות פינוי פסולת בניין נרחבות (כמיליון מ"ק) והן משנות במידה ניכרת את פני הקרקע. המבנה הטופוגרפי של הפארק שתכננה וביצעה העירייה מושתת על יצירת מצב טופוגרפי חדש על ידי יצירת שתי גבעות מרכזיות שביניהן שטחים נמוכים שיאפשרו גישה ותצפית לים משכונת עג'מי. יצוין שתכנית מתאר מדרון יפו רואה באזור הייבוש, שהוא רוב שטח הפארק, מצב סטטוטורי [מצב תכנוני קיים]. התכנית קובעת כי פעולות השיקום של השטח שבין שכונת עג'מי ובין הים ייכללו בתכנית המפורטת⁷, וממילא הן טעונות היתרי בנייה.

(ב) התוויית דרך שירות בצד המזרחי של הפארק באורך של כ-1,200 מ', ודרך שירות נוספת באורך של עשרות מטרים המובילה לאמפיתיאטרון.

(ג) הקמת אמפיתיאטרון באחת מהגבעות שבפארק וכו קונסטרוקציית בטון בקוטר של כ-35 מ', שכוללת במתן בטון מרכזית וכמה שורות ישיבה מבטון.

(ד) הקמת שלושה מגרשי חנייה על משטחי כורכר מהודקים בגודל של כמה דונמים לאורך רחוב קדם. בעניין זה טענה העירייה כי מגרשי החנייה האלה הם זמניים עד שיורחב רחוב קדם. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם פיתוח ובנייה שנועדו זמנית (יתכן שלמשך שנים אחדות) לרווחת הציבור טעונים היתרי בנייה.

(ה) שיפוץ, שיקום והרחבה של קיר הים בחלקו הצפוני של הפארק. הכוונה לקיר באורך של מאות מטרים ובגובה של מטרים אחדים הבנוי מסלעים ומוקם בים, סמוך לקו המגע עם המים.

(ו) הקמת משטח בטון בקוטר של כ-30 מ' על אחת מגבעות הפארק, שאמור לשמש אתר תצפית.

(ז) הכשרה והקמה של שבילים.

(ח) הכשרת שטחים למגרשי משחקים.

7 שינוי מס' 4 לתמ"א 13, הנמצא בשלבי הכנה, רואה באתר הפסולת מצב סטטוטורי. בפרק העוסק במדרון יפו נאמר: כי "יש לתכנן את המתחם בשלמותו כל תכנית תהיה מותנית בפיתרון סביבתי ונופי מלא של אתר הפסולת, והסדרת קו המגע עם המים" (ההדגשה אינה במקור).

העירייה הסבירה בתשובתה כי "לא בוצעה במתחם כל בנייה של מבנה הכרוך בניצול אחוזי בנייה והמשמש לצרכים מסחריים כלשהם", וכי "בעקבות הערות הביקורת תבחן העירייה את האפשרות להוצאת היתרים גם לעבודות פיתוח אלה (בעיקר אלה שכללו יציקות משטחי בטון), שאין כרוך בהן ניצול אחוזי בנייה כלשהם".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מכלול עבודות הבינוי והפיתוח שהיא ביצעה במדרון יפו מאז שנת 2005 נעשו ללא היתר בנייה ובניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה ומהתקנות מכוחו. יצוין כי בחוק אין כל הבחנה בין מבנים מקורים (שיש בהם אחוזי בנייה) לבין מבנים ומתקנים אחרים כגון קירות, קירות תומכים וקונסטרוקציות בטון. בחוק גם אין הבחנה בין מבנים המשמשים לצרכים מסחריים לבין מבנים המשמשים לצרכים אחרים. התקנות, לעומת זאת, קובעות במפורש התוויית דרכים ושינוי פני הקרקע מחייבות היתר בנייה בגינם. העבודות האמורות הן תוצאה ישירה של החלטת העירייה להתחיל בפיתוח מדרון יפו לפני הכנה של תכנית מפורטת למדרון יפו ואישורה במוסדות התכנון. יש לראות בחומרה את ביצוע עבודות הפיתוח ללא תכנית מפורטת משום שהעירייה והוועדה המקומית המופקדות על אכיפת חוק התכנון והבנייה הן שהפרו את החוק.

טיעוני העירייה בהחלטתה לבצע עבודות ללא הכנת התכנית המפורטת

בדיון שהתקיים ביולי 2004 אצל מנכ"ל העירייה מר מנחם לייבה בעניין מדרון יפו, ציינה האדריכלית כי תכנית מתאר מדרון יפו מחייבת הכנת תכנית מפורטת, ואולם אפשר לעשות בטווח הקרוב כמה עבודות שאינן דורשות "הוצאת היתרים או קבלת הרשאות מיוחדות": (א) פינוי פסולת הבניין; (ב) ביצוע "עבודות הצלה ובטיחות לטיפול במצוק"⁸; (ג) ביצוע עבודות סדר, ניקיון וגינון בהתאם למדיניות הטיפול בשטחי בור. הצעתה התקבלה ובסיכום הדיון אמר מנכ"ל העירייה כי אפשר לבצע את פרויקט מדרון יפו "עפ"י המצב הסטטוטורי" [המצב התכנוני הקיים], כלומר ללא תכנית מפורטת וללא היתרי בנייה.

משרד מבקר המדינה בחן את הטיעונים האמורים של העירייה ואת עבודות הפיתוח שנעשו בשטח בהשוואה להוראות הדין העוסקות בהליכים הנדרשים לביצוע העבודות.

1. אשר לפינוי פסולת הבניין הסבירה העירייה בתשובתה: "נקודת המוצא של העירייה... הייתה כי כיוון ששפיכת הפסולת נעשתה ללא היתר ושלא כדין הרי שפינויה אינו מחייב היתר כלשהוא... מקום בו מאן דהו נכנס לחצרי האחורית ומשנה את פני הקרקע חופר או שופך עליה ערימות עפר. לא יעלה על הדעת כי סילוקה של ערימת העפר או מילויה של הקרקע תחייב היתר".

8 אדריכלית העירייה כתבה למהנדס העירייה ב-15.6.04: "לאורך קו החוף קיימת תופעה של דרדר פסולת אל הים הנובע מחוסר יציבות של המצוקים, וקיימת סכנה בטיחותית, בנוסף לבעיית זיהום הים". היא הציעה לבצע "עבודות הצלה ובטיחות מיידיים הנדרשים לייצוב מדרונות הים ולעצירת מפגעים" ו"עבודות פינוי פסולת".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במשך כ-13 שנים שפכו גורמים שונים, בכללם העירייה עצמה, כ-7 מיליון מ"ק פסולת בניין. שפיכת הפסולת באותן שנים נעשתה בידיעת העירייה ולמעשה הייתה פעולה יזומה של העירייה לייבוש הים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי תכנית מתאר מדרון יפו ראתה באזור הייבוש שנוצר כתוצאה משפיכת הפסולת לאורך שנים מצב סטטוטורי קיים, ולכן קבעה שכל עבודה באזור הייבוש תותנה בהכנת תכנית מפורטת.

2. אשר לביצוע עבודות "הצלה ובטיחות לטיפול במצוק", מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולוועדה המקומית כי אין לראות בעבודות החפירה הנרחבות ובשינויים הטופוגרפיים שהן יצרו לכל רוחב אזור הייבוש "עבודות הצלה ובטיחות לטיפול במצוק". מדובר בעבודות עפר ופיתוח נרחבות ששינו לחלוטין את פני הקרקע, והן שלב ראשון למימושה של תכנית פיתוח עירונית להקמת פארק רחב ידיים.

3. אשר לטיעון בדבר ביצוע עבודות לפי "מדיניות טיפול בשטחי בור" ביקש משרד מבקר המדינה מהעירייה הבהרה בנוגע למדיניות האמורה. בתשובה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2008 כי ב"נוהל שטחי בור" הכוונה לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 (להלן - חוק המגרשים הריקים).

בסעיף 2 בחוק המגרשים הריקים נקבע: "סבורה הרשות כי מגרש ריק שבתחומה המאוכלס, דרוש לציבור כל עוד הוא ריק, רשאית היא לצוות כי על אותו מגרש יינקטו פעולות לגינון זמני של המגרש". מגרש ריק הוגדר בחוק האמור: "מגרש שאין עליו בנייה למעט גדר, ושאינו משמש בפועל למטרה שלמענה מותר להשתמש במגרש על פי תכנית בת תוקף או על פי היתר".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית כי חוק המגרשים הריקים אינו יכול לשמש אסמכתה לביצוע הפעולות שעשתה העירייה בשנים האחרונות במדרון יפו.

בתשובתה מספטמבר 2008 הסבירה העירייה: "...יכול ונפלה טעות בהתייחסות העירייה לאותו חוק כמקור לפטור מהיתר. ...העירייה מודה כי החוק אינו המקור לפטור מהיתר לעבודות גינון". עוד הסבירה, כי גינון השטח פטור מהיתר בנייה מכוח תקנות עבודה ושימוש הטעונים היתר.

ההסבר האמור המסתמך על תקנות עבודה ושימוש הטעונים היתר הוא שינוי של הטיעון המשפטי שהועלה בדיון שהתקיים אצל המנכ"ל ביולי 2004 ושעליו הסתמכה העירייה בבואה לבצע את העבודות. העלאת טיעון חדש זה בדיעבד מטיל ספק בתקפותו ובסבירותו של הליך קבלת ההחלטות שקיימה העירייה בשנת 2004, שבו הוחלט שאין צורך בתכנית מפורטת ובהיתרי בנייה להקמת הפארק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי הסתמכות העירייה על תקנה 1(2)(1) לתקנות עבודה ושימוש הטעונים היתר, שבה נקבע כי כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה טעונים היתר למעט עבודת גינון שאינה מצריכה קירות תומכים, אינה עומדת במבחן המציאות. עבודות הכרייה והחפירה ששינו את פני הקרקע והעבודות להקמת הקירות התומכים, השבילים, הטיילת, הדרכים, האמפיתיאטרון, הגינון ועוד בוצעו כמכלול אחד להקמת הפארק, ואין לפטור את מכלול העבודות, בהן הגינון, מקבלת היתר בנייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולוועדה המקומית כי המתכונת המשפטית שהציעה אדריכלית העירייה בדיון מיולי 2004 וגם המתכונת המשפטית שצוינה בתשובת העירייה אינן מתאימות למכלול עבודות הפיתוח והבנייה שנעשו בפרויקט.

בדיון שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל העירייה ביוני 2008 אמר המנכ"ל כי אילו נדחה הפרויקט עד לאחר הכנת תכנית מפורטת ואישורה במוסדות התכנון היה ביצועו מתעכב שנים.

העירייה ציינה בתשובתה: "ברור לעירייה כי בנייה זו מתחייבת לצורך פיתוח הפארק ומיצוי הפוטנציאל שבו ובכוונתה לקדם כמיטב יכולתה הכנת תכנית מפורטת למתחם. כל שביקשה העירייה לעשות הוא למנוע סחף פיזי, אסתטי ואקולוגי של המתחם בטרם יהא מאוחר מדי ולהשתמש בכלים המשפטיים והתכנוניים העומדים לרשותה כדי לבצע פעולות פיתוח נדרשות כבר בשלב הזה על מנת למנוע חרטה בעתיד".



משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי האופי וההיקף של פעולות הבנייה והפיתוח שנעשו במדרון יפו מאז נובמבר 2005 בלי שהוחל בהכנת תכנית מפורטת, מעוררים חשש שהטיעונים שהוצגו בעירייה ביולי 2004 נועדו לאפשר בנייה ופיתוח נרחבים של הפארק כולו אגב עקיפת הצורך לקיים הליך תכנוני שלם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לשני הגופים האמורים כי עצם החלטתם לוותר על הכנה ואישור של תכנית מפורטת למדרון יפו היא סטייה מהליכי התכנון הנדרשים כדי להבטיח שמירה על אינטרסים ציבוריים שונים. תכנית מפורטת היא תנאי למתן היתר בנייה לכל עבודות הבנייה והפיתוח הטעונות היתר על פי חוק התכנון והבנייה; אישור התכנית המפורטת בידי מוסדות התכנון - הוועדה לשמירת הסביבה החופית והוועדה המחוזית - מבטיח בחינה ופיקוח מקצועיים בכל הקשור להיבטים תחבורתיים, נופיים, תכנוניים ועוד; אך מעל לכל אלה עומדת חובתן של העירייה ושל הוועדה המקומית לעמוד בדרישות הדין.

היתר בנייה להקמת קירות תומכים

על פי תכניות הפיתוח של הפארק בנתה העירייה טיילת לאורך חוף הים של מדרון יפו. כדי לתמוך בהפרשי המפלסים שיווצרו לפי התכנון, נכללו בתכניות הפיתוח קירות תומכים באורך של 1,600 מ', בגבהים שונים עד ל-5 מ'; חלק מהקירות התומכים תוכננו בצורת מדרגות ישיבה. עד מועד סיום הביקורת (יולי 2008) נבנו כמחצית מהקירות התומכים.

הקמת הקירות התומכים נדונה בישיבה שהתקיימה באגף שפ"ע של העירייה בפברואר 2006 - כשלושה חודשים לאחר התחלת פינוי פסולת הבניין. בסיכום הישיבה נכתב: "במהלך העבודות בחלקו השני של הפרויקט התברר שנושא פינוי פסולת והסדרת גבהים נוספים לא ניתן לבצע עקב

שינויים טופוגרפיים ויש צורך בקירות תומכים והידוק דינמי כחלק מעבודות הפיתוח של שלב ב". בדיון נוסף שהתקיים בנושא במרס 2006 אצל מנהל חטיבת התפעול אמר מנהל אגף שפ"ע כי יש צורך באומדנים של עלות הקמת הקירות התומכים ויש להביאם לאישור ועדת הכספים של העירייה. אומדן ראשוני של עלות ההקמה, שהוגש לאגף שפ"ע באותו חודש, הסתכם ב-7 מיליון ש"ח.

1. במרס 2007, יותר משנה לאחר שדווח על הצורך בהקמת הקירות התומכים, הסתיימה הכנת תכניות העבודה, כולל מפרטים, כתבי כמויות ואומדנים, לצורך פרסום מכרז להקמת הקירות התומכים. בדיון בנושא הקירות האמורים שהתקיים באגף שפ"ע באפריל 2007 דווח כי "בבדיקה שערכנו נמצא שיש לבדוק האם קיים צורך להגשת אישור הועדה העירונית [הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה] בנושא היתר [בנייה] להקמת קירות התמך וקירות הים - הנושא נבדק כעת מול מהנדס העירייה ואם ימצא צורך באישור הועדה [המקומית], התוכנית יוגשו בהתאם".

בדיון בנושא הקירות התומכים במדרון יפו שהתקיים באותו חודש אצל מנהל חטיבת התפעול, בהשתתפות מהנדס העירייה, סגן היועץ המשפטי של העירייה, האדריכלית ומנהל אגף שפ"ע⁹, סוכם בין היתר: "במסגרת העבודות המבוצעות בשטח לייצוב מדרונות ומניעת התמוטטות לים, פינוי פסולת - ומחזורי וגינן, יש צורך לבנות קירות תמך לתמיכת הפרשי מפלסים בפיתוח. עפ"י חו"ד היועמ"ש ניתן להוציא היתר לקירות תומכים כפתרון בטיחותי וזאת כתוצאה מפינוי ערימת הפסולת שהיתה במקום". בדיון לא הובאו הנימוקים המשפטיים שחוות הדעת מסתמכת עליהם. חוות דעת בכתב אף לא נמצאה בתיקי העירייה.

העירייה הסבירה בתשובתה, כי "קירות התמך הינם בנייה, ללא אחוזי בנייה, לשימוש אינהרנטי לעבודות הפינוי שנעשו כדין ונועדו למנוע גלישת יתרת הקרקע לתוך הים תוך סיכון הן של חיי אדם והן של ערכי טבע ותכליות התכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי העמדות שהועלו בדיון אצל מנהל חטיבת התפעול ובתשובת העירייה שבה נאמר כי "ניתן להוציא היתר לקירות תומכים כפתרון בטיחותי כתוצאה מפינוי ערימת הפסולת" לא שיקפו את התהליך התכנוני ואף לא את פעולות הפיתוח שנעשו בשטח. התיאור האמור משקף לכאורה מפגע בטיחותי שנוצר תוך כדי עבודה, ואילו הקמת הקירות נקבעה כבר בתכניות הפיתוח של מדרון יפו שהוכנו שנתיים קודם לכן. מדובר בקונסטרוקציה שנועדה לפתור את הבעיה הטופוגרפית שנוצרה כתוצאה מתכנון הטיילת במפלס נמוך יותר מתחתית הגבעה. הקירות התומכים האמורים תוכננו מלכתחילה כחלק מהטיילת, ובנייתם לא נועדה לפתור בעיות בטיחותיות שהיו בשטח לפני פיתוחו או שהתעוררו במהלך עבודות הפיתוח.

2. סעיף 2 בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, קובע כי בקשה להיתר ומפרט יהיו חתומים גם בידי בעל זכות בנכס.

(א) ביוני 2007 הגישה העירייה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה ל"הקמת קיר תומך בטיחותי לעיצוב מדרונות". בבקשה צוין כי "הקרקע הינה בבעלות ממ", לדברי עורך הבקשה התכנון מתואם עימם, טרם התקבל אישורם ונשלחה הודעה". בישיבה שקיימה ועדת המשנה לתכנון ולבניה (להלן - ועדת המשנה) יומיים אחרי כן הוחלט לאשר את הבקשה, בתנאי שתאושר גם בידי בעלי הקרקע - ממ".

9 סיכום הישיבה נשלח למנכ"ל העירייה.

נמצא שהעירייה, באמצעות החברה, החלה בבניית הקירות התומכים עוד קודם שקיבלה היתר בנייה.

(ב) הועלה כי בפברואר 2008, כשמונה חודשים לאחר החלטת ועדת המשנה, שלחו מנהלי החברה (המנכ"ל והסמנכ"ל להנדסה) שתי הודעות בדואר אלקטרוני לעובדים בכירים בעירייה (מנהל אגף שפ"ע, מנהל חטיבת התפעול ומנכ"ל העירייה) והזהירו מהתוצאות של אי-חתימת ממ"י על הבקשה להיתר בנייה (ראו להלן גם פרק "היעדר אישור ממ"י לביצוע פיתוח הפארק"):

(1) מנכ"ל החברה כתב למנהל חטיבת התפעול ולמנכ"ל העירייה: "בהמשך להנחייתך בשיחתנו הטלפונית מהיום, ומכיוון שהגענו לשלב של העבודות במדרון יפו הדורשות היתר בניה, ומכיוון שהמינהל [ממ"י] טרם שיחרר את חתימתו, הריני נאלץ להורות לקבלן על הפסקת עבודה באלמנטים הדורשים היתר. ממתין להנחיותיך בנדרון".

(2) סמנכ"ל החברה דיווח למנהל אגף שפ"ע: "המינהל הכניס מספר 'עזים' חדשות בנוסח כתב ההתחייבות. הפסקת העבודות באלמנטים הדורשים היתר - משמעותה הפסקת העבודות בכל אתר העבודה של ... [החברה המבצעת]".

לאחר ההודעות האמורות הודיע באותו יום, בפברואר 2008, סמנכ"ל החברה למנהל אגף שפ"ע: "דיווח לי ע"י מנכ"ל עזרה ובצרון כי לאחר שיחה של רובי [זלוף, מנהל חטיבת התפעול] עם היועץ המשפטי לעירייה התברר כי כנראה אין צורך כלל בחתימת המינהל על ההיתר וכי היועץ המשפטי לעירייה יוציא מחר מסמך ברוח זו לועדה המקומית". יצוין, כי בתיק הבניין לא נמצא מסמך שכזה.

(ג) בסוף אותו חודש ניתן היתר בנייה אף על פי שלא מולא התנאי בדבר חתימת ממ"י. בהיתר נכתב: "מותר להקים במקום המתואר לעיל קירות תומכים עם מעקות בטיחות במדרון יפו ופיתוח השטח". על ההיתר חתמו מהנדס העירייה, מר חזי ברקוביץ, ויו"ר ועדת המשנה, מר דורון ספיר.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ועדת המשנה ולמהנדס העירייה כי היתר הבנייה ניתן חרף העובדה שלא מולא התנאי שקבעה ועדת המשנה - "הגשת אישור בעלת הקרקע - ממ"י". עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מדובר בהיתר בנייה שניתן שלא מכוחה של תכנית מפורטת, ועל כן לא היה בסמכותם של יו"ר ועדת המשנה ומהנדס העירייה לחתום עליו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר ועדת המשנה ולמהנדס העירייה כי הבקשה להיתר חלה, כאמור, אך ורק על הקמת קיר תומך בטיחותי ועל עיצוב המדרונות ואילו בהיתר עצמו השתמשו במונח הרחב "פיתוח השטח". בעניין זה ראוי להעיר כי עבודות "פיתוח השטח" של מדרון יפו החלו כבר בסוף שנת 2005, כאמור, ללא תכנית מפורטת וללא היתרי בנייה.

ההשפעות של היעדר תכנית מפורטת על תכנון הפארק ועל הקמתו

השטחים הציבוריים הפתוחים בעיר מחזקים את הקשר של התושבים עם הסביבה ותורמים לאיכות החיים בעיר. תכנון פיזי נאות של השטחים הציבוריים הפתוחים מאפשר להפיק מהם את התועלת המרבית לתושבים ולהגדיל את תרומתם לאיכות החיים בעיר.

דרכים ומגרשי חנייה

כאמור, העירייה מפתחת בשטח מדרון יפו פארק גדול ובו שטחי נופש, אמפיתיאטרון, מגרשי משחקים וטיילת שעשויים למשוך אליהם אלפי מבקרים בכל יום ובעיקר בסופי שבוע ובחגים. לפיכך יש לדאוג לדרכי גישה וחנייה הן למבקרים והן לתושבי השכונות הסמוכות לפארק, ולצורך זה יש לעשות ניתוח צרכים ותכנון נאות.

בתמ"א 13 כלולות שתי הוראות בעניין דרכים וחנייה: בסעיף 12(1) נקבע כי לא תופקד תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת ולא יחליטו בעניינן, אלא אם כן הוכנו והוגשו למוסדות התכנון, בין היתר, סקר והצעה תכנונית בדבר דרכי גישה; ובסעיף 12(4) נקבע כי לא יידונו תכניות שיחולו על שטחים כאמור ולא יחליטו בעניינן, אלא אם כן הן יקבעו בין היתר הוראות בדבר מקומות חנייה.

בתכנית מתאר מדרון יפו נקבעו הוראות כלליות בנוגע לדרכים וחנייה. בסעיף העוסק בדרכים וחנייה נקבע כי הסדרי הדרכים והחנייה ייקבעו בתכניות מפורטות. עוד נקבע בתכנית כי "תואים דרך השירות במבנן ג2 המסומן בתשריט הוא עקרוני בלבד. רמת תפקודה של הדרך, רוחבה והתווייתה ייקבעו בתכנית מפורטת".

במפגש של עובדי העירייה עם שניים מ"נציגי תושבי יפו", שהתקיים ביולי 2004, אמרו השניים: "יש לבדוק את נושא החנייה והשפעת הגעת תושבים מכל רחבי העיר לפארק ולשכונה (בעיקר אזור רחוב קדם)". במפגש הסבירה אדריכלית מצוות יפו באגף תכנון בניין עיר בעירייה (להלן - אגף תב"ע), כי היא "ממליצה לתכנן את הפרויקט כמתחם ציבורי, כולל פתרון חנייה לתושבי האזור".

בינואר 2007 התקיימה ישיבה אצל מנהל אגף התנועה בעירייה ובה הוצגה תכנית התנועה שהוכנה לפארק. בישיבה סוכם לאשר את התכנית בתנאי שיוכנסו בה כמה תיקונים ובהם להוסיף נתונים על מספר מקומות החנייה הנדרשים לפארק ואת התכנון העתידי של רחוב קדם. כאשר יסתיים תכנון הרחוב יתבטלו החניות המתוכננות לידו ופיתוח הפארק יותאם לפיתוח הרחוב.

נמצא כי העירייה מקימה בשטח הפארק מגרשי חנייה אף שלא הוגשו למוסדות התכנון תכניות מפורטות בעניין מספר המקומות הנדרש, מקומם ודרכי הגישה אליהם. במועד סיום הביקורת, יולי 2008, עברו יותר משנתיים מיום שהוחל בעבודות הבנייה והפיתוח, ועדיין לא סוכמו בעירייה מספר מקומות החנייה שיוכשרו בפארק; לא נעשה סקר לצורך ניתוח והערכה של עומס התנועה ומספר כלי הרכב שצפויים להגיע לפארק בימות השבוע, אופן הגעתם והפתרונות הדרושים בתחום החנייה. כמו כן אין לעירייה פתרון לבעיה שדרך הגישה לפארק תעבור בשנים הקרובות ברחוב קדם שהוא רחוב צר ביותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית, כי הליכי התכנון והביצוע הקשורים לחנייה ולדרכים לפארק ובתוכו נעשו שלא לפי התכניות החלות על השטח. תכניות אלו כללו הוראות שנועדו להבטיח כי ייעשה תכנון מפורט של הדרכים והחנייה והוא ייבחן ויאושר בהליך הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

מבנה לשירותים

בסעיף 18 בבתכנית מתאר מדרון יפו נקבע שבתכנית מפורטת שתוכן למבנן ג2 ייקבעו שירותים סניטריים, וכן מבני עזר ומבנים אחרים כמו מחסן תחזוקה ובניין משאבות.

תכניות הפיתוח שהכינה מתכנתת הפארק באמצע שנת 2006 כללו מבנה שירותים בחלקו הצפוני של הפארק. בדרך של העירייה מדצמבר אותה שנה צוין כי נקבע מקום למבנה השירותים בחצר בית ספר השוכן באזור זה.

בישיבה שהתקיימה באגף שפ"ע במאי 2007 דווח שיש קושי לקבל היתר בנייה למבנה השירותים. בישיבה שהתקיימה אצל מנהל חטיבת התפעול באוקטובר אותה שנה הציע מנהל אגף שפ"ע שהמבקרים בפארק ישתמשו בשירותים שבכית הספר או במתנ"ס הסמוך, מכיוון שלא רצוי שיהיה מבנה שירותים במקום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי כתוצאה מהקמת הפארק ללא תכניות מפורטות נמנע מן העירייה להקים את מבנה השירותים הסניטריים שהיא עצמה תכננה להקים בפארק לשימוש המבקרים. פארק שאורכו כ-1,100 מ' ושטחו כ-200 דונם הוקם אפוא בלי שיהיה בידי העירייה לספק למבקרים פתרון הולם בתחום זה.

קו המגע עם המים וקיר הים

תכנון קו המגע עם המים לאורך כל שטח מדרון יפו וביסוסו של קיר הים לאורך חלקו הצפוני של הקו הם רכיבים מרכזיים בתכנון הפרויקט. בתכנית מתאר מדרון יפו לא נקבע היכן יהיה קו המגע עם המים משום שזה צריך היה להיקבע בתכנית המפורטת.

נספח מס' 1 המפורט בסעיף 23 לתכנית מתאר מדרון יפו העוסק באזור הייבוש קובע כי היתרי בנייה לעבודות ולהקמת מבנים ומתקנים, וכן לעבודות הפיתוח הסופי והבנייה באזור הייבוש יותנו בהכנת תשריט בינוי ופיתוח ואישורו בידי הוועדה המקומית והוועדה למימי חופין; תשריט הבינוי והפיתוח, שהוא חלק מתכנית מפורטת, יכלול הוראות והנחיות להסדרת העבודות להקמת קיר הים ולייבוש השטח¹⁰.

10 גם בשינוי מס' 4 לתמ"א 13, הנמצא בהכנה, נדרשת הכנת תכנית להסדרת קו המגע עם המים. בפרק העוסק במתחם לתכנון מספר 8 - מדרון יפו נאמר כי "יש לתכנן את המתחם בשלמותו כל תכנית תהיה מותנית בפיתרון סביבתי ונופי מלא של אתר הפסולת, והסדרת קו המגע עם המים" [ההדגשה אינה במקור].

סעיף 156 (ב) לחוק התכנון והבנייה קובע: "לא יעשה אדם בתחום הסביבה החופית דבר הטעון היתר לפי פרק זה אלא בהתאם לאמור בתוספת השניה". בסעיף 4(א) לתוספת השנייה נקבע¹¹: "לא תופקד ולא תאושר תכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הוועדה [לשמירה הסביבה החופית], או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מתאר מקומית שאושרה בידי הוועדה".

העירייה ביצעה עבודות לפיתוח חוף הים שכללו שינויים טופוגרפיים בחוף. היא גם שיפצה את קיר הים לצורך חיזוקו ועיבוי והאריכה אותו ובכך שינתה את קו המגע עם המים. העבודות האמורות בוצעו בלי שנבחנו ואושרו במוסדות התכנון המוסמכים, בהם הוועדה לשמירת הסביבה החופית.

קו המגע עם המים במפרץ הדרומי

בחלקו הדרומי של מדרון יפו באזור הייבוש יש מפרץ שאורכו כ-650 מ'. לפי תכנית מתאר מדרון יפו אפשר לקבוע בתכנית מפורטת, לאחר שייעשו בדיקות מתאימות, את גודל שטח הייבוש ובכך לקבוע גם את תכנון המפרץ.

בינואר 1994 דנה הוועדה המחוזית בשתי הצעות בדבר אופן פיתוח המפרץ¹², וקבעה כי ההחלטה על ייעודו הסופי של המפרץ וממדיו תתקבל רק לאחר שייעשו הסקרים והבדיקות המתאימים בידי מוסד מוסמך לענייני ים במהלך הכנת תכנון מפורט. ההחלטה שתתקבל טעונה אישור של הוועדה המחוזית ושל הוועדה למימי חופין. יצוין כי בהתאם להוראות תמ"א 13 לא יופקדו תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת אלא אם כן הוכנו והוגשו למוסדות התכנון הנוגעים בדבר תסקיר השפעה על הסביבה וסקר חופי מפורט, לרבות סקר זרמים בים.

בתכנית מתאר מדרון יפו נקבע כי במהלך הכנת התכנית המפורטת ייבדקו אפשרויות לצמצם את השטח המיועד לייבוש מעבר לשטח הקיים, להגדיל את המפרץ באופן שקו המגע עם המים יוסט מזרחה, וליצור חוף רחצה לאורך קו המים המערבי; "המיקום המדויק של חוף הרחצה והפירוט ההנדסי ליצירתו ואחזקתו יקבעו על בסיס ממצאי הבריקה שנדרשה במסמך המשרד לאיכות הסביבה...".

מאוקטובר 2004 עד נובמבר 2005 התקיימו בעירייה כמה דיונים בעניין המפרץ ובהם נדונה האפשרות ליצור במפרץ חוף רחצה. העבודות החלו בנובמבר 2005, לפי תכניות עבודה של מתכנתת הפארק, אך הרחבת המפרץ ויצירת חוף רחצה לא נכללו בהן.

יצוין שכאשר החלה העירייה בעבודות הפיתוח במדרון יפו היו שני אנשים - גיאולוג ימי וחופי שפעל עם עמותת "יפו-יפת-ימים" וסגן ראש העירייה, מר פאר ויסנר - שהפנו את תשומת לבה

11 סעיף זה נוסף לסעיף 21 בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004. עם חקיקת חוק זה נקבע תיקון לחוק התכנון והבנייה ולפיו תוקם ועדה לשמירת הסביבה החופית שתבוא במקום הוועדה למימי החופין.

12 בדיון נאמר: "שתי ההצעות שהוגשו לוועדה המקומית והמחוזית, האחת - יצירת מפרץ במרכז שטח היבוש עד לקו היבוש הקיים להתקנת 'מתקן ימי' מבוקר (הצעת הוועדה המקומית) והשניה - יצירת מפרץ במרכז היבוש עד לקו המים הטבעי - להתקנת 'חוף רחצה' (הצעת העמותה 'יפו-יפת-ימים')".

להוראה שנקבעה בתכנית מתאר מדרון יפו לפתח חוף רחצה ולחובה לבסס את תכנון המפרץ על בדיקות מתאימות במסגרת הכנת תכנית מפורטת.

נמצא כי לא נדונה ולא אושרה תכנית מפורטת, לא נעשו הסקרים והבדיקות, וממילא לא נדרשה הוועדה לשמירת הסביבה החופית לדון בעניינים אלו. העירייה בונה בסמוך למפרץ את הטיילת שקובעת את ממדיו ואינה מפתחת חוף רחצה.

העירייה הודיעה בתשובתה כי "במפרץ הדרומי נשוא פסקאות אלה לא נעשתה עבודה החורגת מפינוי הפסולת שנשפכה שלא כדין ולפיכך הערות של גופים אלו או אחרים בדבר הצורך באישור תוכנית לא חייב התייחסות מעבר לזו הניתנת בתגובה זו. הערת הביקורת בסיכום לפיה מרגע שהופנתה העירייה להוראות תמ"א 13 ולהוראות התוכנית היה עליה לבחון מחדש את הנושא לא ברורה משום שהעירייה בחנה את הנושא וסברה שהעבודות שהיא עושה בליבת הפיתוח אינן מחייבות היתר בנייה. גורלו והיקף פיתוחו של המפרץ הדרומי והמפרצון שבו ייקבע בתכנית מפורטת שתוכן לצורך פיתוחו המלא של הפארק".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי בניית הטיילת והקמת הקירות התומכים בסמוך למפרץ קבעו למעשה עובדות בשטח והשפיעו על קביעת ממדי המפרץ אף כי לא נעשו הבדיקות והסקרים הנדרשים בשלבי הכנת תכנית מפורטת, והיא מנוגדת להוראות תמ"א 13 ולתכנית מתאר מדרון יפו.

היעדר אישור ממ"י לביצוע פיתוח הפארק

1. החלטה מס' 1006 של מועצת מקרקעי ישראל, מיוני 2004, העוסקת ב"שטחי חוף הים - תנאים לשימוש"¹³, קובעת כי שטחי חוף הים יוקצו לרשויות מקומיות בדרך של מתן הרשאה לשימוש בתנאים מסוימים ובהם: ההקצאה תוגבל לשטחים המתוכננים או לאלו המיועדים לתכנון ופיתוח מיידיים; לשם כך תורשה הרשות המקומית לעלות על הקרקע, לתכננה ולפתחה; הרשות המקומית תפתח את השטח בתוך תקופת ההרשאה לתכנון ופיתוח.

בפגישה שהייתה במרס 2004 בין ראש העירייה ומנהל מחוז תל אביב בממ"י סוכס, כאמור, "להיכנס לתכנון ופיתוח פארק עירוני במתחם מדרון יפו" וכן שמנהל המחוז "יעביר הרשאה לתכנון ופיתוח הפארק ומימון לנושא התכנון". בעקבות זאת הנחה ראש העירייה את עובדיה לקדם את תכנון ופיתוח הפארק בד בבד עם הכנת התכנית המפורטת.

נציגי העירייה קיימו פגישות נוספות עם נציגי ממ"י ביוני ובדצמבר 2005, ובהן הודיעו נציגי העירייה מה הם עקרונות פיתוח הפארק ומהו הסכום שהיא תשקיע בפיתוחו.

13 החלטה מס' 1006 הוכנסה כפרק 8 בהחלטה מס' 1097 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.3.07 העוסקת ב"הקצאת קרקע לרשויות מקומיות".

בסיכום ישיבה שקיימו עובדי העירייה במרס 2006 בעניין קידום הפרויקט נכתב כי לשאלת אדריכלית העיר "האם ממ"י נתנו רשות שימוש?" ענה מנהל אגף שפ"ע: "מקריא מסיכום פגישה ב-15/12/05 אישור של ממ"י". בסיכום הפגישה צוין: "הסמנכ"ל [לתפעול] שמח לשמוע שהתקבל אישור שימוש מממ"י [ההדגשה במקור]".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא קיבלה העירייה מממ"י כל אישור בכתב (הרשאה לתכנון ופיתוח) לביצוע העבודות במדרון יפו. העירייה הסתמכה על סיכום הפגישה מ-15.12.05 בלי שקיבלה מממ"י את ההרשאה לתכנון ופיתוח.

2. ועדת המשנה אישרה, כאמור, ביוני 2007 את הבקשה להיתר בנייה לקירות התומכים בתנאי שתקבל את "אישור בעלי הקרקע - מינהל מקרקעי ישראל". בעקבות הבקשה, העביר ממ"י לעירייה בפברואר 2008 טיוטה של "כתב התחייבות" (להלן - הטיוטה) שלפיו ייחתם בעתיד כתב הרשאה לתכנון ולעבודות פיתוח ותשתית למתחם בהתאם לתכנית מתאר מדרון יפו ולתכנית מפורטת שתוכן למתחם כולו או לחלקו. במסמך צוין כי "העירייה הגישה לחתימת המינהל כבעלים, היתרי בנייה להקמת קירות תומכים למדרון שבטחים שבבעלותו". עוד צוין: "העירייה ביצעה ומבצעת במתחם, הן ישירות והן באמצעות חברת 'עזרה ובצרון' מטעמה, עבודות להכנת הקרקע... לשלבים עתידיים של הרשאה ופיתוח... והעבודות טרם הוסדרו מול המינהל", וכי העירייה "מתחייבת לתמוך בתכנית מפורטת ולפעול לקידומה באופן שלא יפגעו זכויות המינהל על פי התב"ע".

בטיטה דרשה ממ"י מהעירייה התחייבויות שונות, מקצתן נובעות מהשלב המתקדם של ביצוע העבודות, למשל: "כל האמור במסמך זה בלשון עתיד מתייחס ומחייב לכל תקופת העבודה של העירייה במתחם כולל תקופות עבר"; "התחייבויות העירייה במסמך זה יהיו חלק מכתב ההרשאה שייחתם בעתיד, ואשר יכלול בין היתר התייחסות לעבודות התשתית, הגינון והתאורה, באופן שהפיתוח והגינון יהיו זמניים בלבד וניתנים לפירוק עם קבלת דרישת המינהל"; "ידוע לעירייה, כי בכוונת המינהל לדרוש ממנה תשלום בגין עבודות לכריית חול שבוצעו על ידה במתחם, וכי אין בהתחייבות זו או בחתימת המינהל על היתרי הבנייה לקירות התומכים, כדי להוות ויתור על זכות המינהל לתשלומים אלה או על כל זכות אחרת העומדת למינהל".

בטיטה גם דרשה ממ"י מהעירייה כי "בטרם ביצוע העבודות במתחם תקבל העירייה את כל ההיתרים והאישורים הנדרשים על פי כל דין". כתוצאה מדרישה זו שלחו עובדי החברה את ההודעות בדואר האלקטרוני בפברואר 2008, ובסופם סיכם הסמנכ"ל, שהוא גם מנהל חטיבת התפעול, עם היועץ המשפטי של העירייה, מר עוזי סלמן, כי "אין צורך כלל בחתימת המינהל על ההיתר". בסוף אותו חודש אישר מנהל אגף שפ"ע בחתימתו את קבלת היתר הבנייה לקירות התומכים, אף על פי שממ"י לא חתם על הבקשה להיתר.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה כי "באשר לצורך בחתימת המינהל, נבקש להפנות לתקנות והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, סעיפים 2א ו-2ב, לפיהם בהעדר חתימת בעל הקרקע יכולה הוועדה להחליט אף בלעדי חתימה זו ובלבד שהודע לבעל הקרקע על הבקשה להיתר. פסיקות שונות של ועדות הערר ובתי המשפט המחוזיים החילו הוראות אלה אף על הצורך בחתימת מינהל, אם כי למען הגילוי הנאות נציין, כי ישנם גם פסיקות סותרות בעניין זה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תקנה א2. לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, עוסקת בבעל זכות בנכס שחתימתו דרושה. תקנה ב2. מסדירה מצב בו היו לכמה בני אדם זכות בנכס אך לא כולם חתמו על בקשה להיתר בנייה. מכיוון שממ"י הוא הבעלים של הקרקע ולעירייה אין זכויות במדרון יפו הוועדה המקומית הייתה חייבת לדרוש את חתימת המינהל כתנאי להוצאת היתר הבנייה, דבר שאכן עשתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הדגישה העירייה כי "נוכח העובדה שהמינהל היה שותף מלא לתכנון הפיתוח על ידי העירייה והיה מודע לביצועה וחרף זאת לא עשה מאומה ואף לא מחה כנגד ביצוע העבודות, יכולה הייתה העירייה לראות בשתיקתו זו מעין הסכמה שבשתיקה. מטעם זה הצגת היעדר חתימת המינהל על הבקשה אינה יותר מאשר, אם בכלל, פגם טכני ולא מהותי".

לעומת זאת הבהיר ממ"י בתשובתו מספטמבר 2008: "כאמור בדו"ח [מבקר המדינה], עד למועד סיום הביקורת (ולמעשה עד למועד כתיבת מסמך זה) לא קיבלה העירייה הרשאה מממ"י לביצוע העבודות בשטח ולמעשה עדיין אין תכנית מפורטת כנדרש".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי היא מפתחת את הפארק בלא הרשאה לתכנון ולפיתוח הקרקע. אין לראות בעבודות הפיתוח הנרחבות הנעשות בפארק, שהעירייה משקיעה בהן כ-40 מיליון ש"ח, משום "עבודות זמניות" הניתנות "לפירוק עם קבלת דרישת המינהל".

חילופי המכתבים בין ממ"י והעירייה וסיכומי הפגישות של נציגי שני הגופים מלמדים כי ממ"י ידע שהעירייה ביצעה עבודות לפיתוח הפארק ללא תכניות מפורטות וללא היתרי בנייה.

בתשובתו ציטט ממ"י ממכתבים ששלח לעירייה במהלך הביקורת בשנת 2008, בנוגע לטיוטה. במכתב מיולי קבע ממ"י: "הולכת ומצטיירת תמונה של הימנעות העירייה מלחתום על המסמך, בעוד היא מצידה פועלת בשטח ללא כל מסמך חתום על פי הסכמות הצדדים... אי חתימת העירייה על המסמך אינה מסירה ממנה את האחריות לנעשה בשטח ו/או את המחוייבויות המוטלות עליה על פי הסיכומים".

משרד מבקר המדינה מעיר לממ"י כי כמי שמנהל קרקעות המדינה היה עליו לתבוע מהעירייה שהעבודות במתחם ייעשו על פי תכנית מפורטת באישור מוסדות התכנון ולאחר קבלת היתרי בנייה, כנדרש בהוראות חוק התכנון והבנייה.

מתחם התחנה

רקע

באזור מנשיה, שבדרום תל אביב-יפו, נמצאים מבנים ששימשו את תחנת הרכבת העותומאנית שהוקמה בסוף המאה ה-19 ובית חרושת למרצפות וילנד שהוקם בידי טמפלרים (להלן - מתחם

התחנה). מתחם התחנה גובל בצד מזרח במוזיאון צה"ל, בצפון מערב - בחניון מנשיה, במערב - ברחוב קויפמן ובדרום - באזור של תעשייה ומלאכה מצפון לרחוב אילת. מתחם התחנה הוא חלק מיחידה תכנונית גדולה יותר בשטח של 115 דונם, הכוללת גם את מוזיאון צה"ל והחניון (להלן - מתחם מנשיה).

במתחם התחנה ישנם תשעה מבנים שיועדו לשימור. שניים מהם, בחלק הצפוני של המתחם, שימשו את תחנת הרכבת האמורה, והאחרים - בחלקו הדרומי - שימשו את בית החרושת למרצפות¹⁴.

שטח מתחם התחנה הוא כבעלות המדינה ובניהול מ"מ. השטח הוחזק בידי משרד הביטחון עד אמצע שנת 2004, ואז הועבר לחזקת העירייה.

על מתחם התחנה חלה תכנית מפורטת מס' 1200 - תכנית פיתוח שטח מנשיה - שפורסמה למתן תוקף ביולי 1975 (להלן - תכנית 1200). לפי תכנית זו מתחם התחנה כולל בשטח המוגדר "שטח לתכנון בעתיד". במשך השנים ניסו מ"מ והעירייה לקדם תכנית מפורטת למתחם מנשיה. התכנית האחרונה שהופקדה, בפברואר 1998, היא תכנית 1400ד' "מתחם מנשיה" ייעדה את המתחם למגורים, שטחי ציבור ושטחים מסחריים. לפי מסמכי הוועדה המחוזית בוטלה התכנית משום שהוועדה המקומית קידמה תכנית חדשה בהסכמת מ"מ עקב התנגדויות לתכנית 1400ד'.

בד בבד עם ההחלטה שלא לקדם את תכנית 1400ד', ועוד בטרם התקבלה ההחלטה בדבר ביטולה, החליט מ"מ בשנת 1999 לפרסם למתחם מנשיה "מכרז קרקע בהליכי תכנון" (להלן - מקב"ת)¹⁵. בפגישה של ראש העירייה עם מנהל מ"מ, בדצמבר 2000, סוכם שהעירייה תכין תדריך תכנוני עקרוני למתחם מנשיה לצורך הכנת המקב"ת.

ביוני 2002 אישרה ועדת המשנה, לבקשת העירייה ומ"מ, החלטה בדבר עקרונות תכנון להכנת תכנית מפורטת למתחם מנשיה - "תדריך תכנון למתחם מנשיה" (להלן - תדריך התכנון). בפרוגרמה שנכללה בתדריך נקבע בעניין מתחם התחנה: "אזור השימור משולב בשצ"פ [שטח ציבורי פתוח] יתוכנן כאזור לתיירות כולל (מלונאות), בילוי, תרבות ופנאי בתכנית קטנה ככל האפשר (תחנת הרכבת וביח"ר וילנד). שטח המתחם כ-23.5 דונם¹⁶. זכויות הבניה יהיו בהתאם לקיים. זכויות נוספות יבחנו בתהליך התכנון ובכפוף לתיקי תיעוד ושימור". בפרוגרמה לא צוין מספר המבנים לשימור ולא נקבעו גבולות אזור השימור.

במאי 2006 החלה העירייה, באמצעות החברה, לבצע עבודות פיתוח במתחם התחנה כשלב ראשון בפיתוחו כאזור לבילוי, תרבות ופנאי. במועד הביקורת (יולי 2008) בוצעו במתחם השלב הראשון של עבודות הפיתוח וכן שיפוץ ושימור של החזיתות בשני מבנים.

14 בתכנית 1400ד' שהופקדה בפברואר 1998 סומנו שלושה מבנים לשימור: תחנת הרכבת, מחסני הרכבת ווילה וילנד; השימוש בהם נועד לצורכי ציבור בשכונת המגורים. בתכנית מתאר מקומית 1/2650 תכנית לשימור מבנים בתל אביב שהופקדה במאי 2001 נוספו מבנים אחדים ששימשו את בית החרושת וילנד בכללם מחסניו; ברשימת המבנים לשימור המובאת בנספח א' לתכנית לא פורטו מחסני בית החרושת. בתשרי תכנית סומנו שישה מבנים נוספים לשלושה שסומנו בתכנית 1400ד' שכוללים את מבנה בית החרושת וחמישה ממחסני בית החרושת.

15 היזם הזוכה במכרז יהיה אחראי לתכנון שטח המתחם, ובכלל זה השגת כל האישורים ממוסדות התכנון. לאחר אישור התכנית המפורטת וקבלת היתרי הבנייה יבצע היזם את הפיתוח. השלב שבו מתחיל היזם את הליכי התכנון משתנה ממקב"ת למקב"ת: משלב התחלתי של תכנון, כמו הכנת פרוגרמה, לשלב שבו הכנת התכנית המפורטת כבר נמצאת בשלב מתקדם.

16 בשנת 2007 הוקטן שטח המתחם ל-17.6 דונם, בעקבות העברת חלק מהמתחם לנתיבי תחבורה עירוניים (ג.ת.ע.).

פיתוח מתחם התחנה ללא תכנית מפורטת

עיקרון בסיסי בדיני התכנון והבנייה הוא שכל בנייה, פיתוח ושימוש בשטח ייעשו לפי תכנית החלה על השטח. בהוראות תכנית 1200 החלה על השטח (סעיפים 14 ו-20), נקבע:

14. שטח לתכנון בעתיד

לא תורשה כל בניה בשטח זה לפני אשור תכנית מפורטת ותכניות בנוי מיוחדת, אולם הועדה המקומית תהיה רשאית להתיר בניה בשטח זה אם יתברר שהקמת המבנה המבוקש לא תפריע לתכנון בעתיד.

20. יחס התכנית לתכנית מתאר 'ל'

על תכנית זו תחולנה הוראות תכנית מתאר 'ל' שטחים מעבר לירקון אשר הודעה בדבר מתן תוקף לה פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 278 מיום 19.2.1953. במידה ויהיה נגוד בין הוראות תכנית מתאר 'ל' והוראות תכנית זו, תכרענה הוראות תכנית זו.

בכמה דיונים שהתקיימו בעירייה בשנת 2003 סוכמה דרך הפעולה של העירייה בנוגע למתחם התחנה, ולפיה יפותח המתחם על סמך אישור לשימוש חורג, כלומר ללא הכנת תכנית מפורטת וממילא בלי אישורה.

באפריל 2003 קיים ראש העירייה פגישה עם מהנדס העירייה דאז ובה סוכם בנוגע למתחם התחנה, כלהלן: "עד לבניית מנשיה 'החדשה' יש לדעת ראש העירייה, לפתוח פתח לכיוון מערב, ובהתאם לבדיקת שימושים, לתת לחברה/יזם להפעיל המקום תוך שמירה עליו, כדוגמת אתרים בשפך הירקון. ניתן אף לבחון את האפשרות לתת לחברת עו"ב [עזרה וביצרון] את הפרויקט"; יובהר כי העירייה פיתחה את שפך הירקון על סמך אישור הליך של "שימוש חורג".

בדיון שהתקיים ביוני 2003 בהשתתפות ראש העירייה ומנהל מחוז תל אביב בממ"י סוכם כי בתוך חצי שנה ייהרסו המבנים שלא נועדו לשימור, יגודר המתחם, ויועבר מידי משרד הביטחון לממ"י. כמו כן סוכם על "הפעלה ע"י עיריית ת"א-יפו". בישיבה שהתקיימה אצל מנכ"ל העירייה כחודש לאחר הדיון סוכם שהחברה תכין תכנית עסקית וברד בכד יכין מינהל ההנדסה תכנית אדריכלית.

בתחילת שנת 2004 התקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל העירייה, מהנדס העירייה דאז ומנהל מחוז תל אביב בממ"י. בדיון ציין מהנדס העירייה כי העירייה מבקשת, "בכפוף להבנות קודמות עם ממ"י", לקבל את שטח מתחם התחנה כשמשרד הביטחון יפנה אותו. מנהל המחוז אמר שהוא "מוכן לתת לעירייה הרשאה לשימוש במתחם לתקופה של 5 + 5 שנים, כולל שימושים חורגים, במידה והדבר משתלם ע"פ תוכנית עסקית. עם תום תקופה זו יחזור השטח לממ"י לצורך שיווקו, המינהל נכון לכלול בהסכם שהיזם או המינהל ישלמו לעירייה את ההשקעות שהשקיעה העירייה בפתוח וביצוע השיפוץ והשימור".

בתחילת שנת 2004, במהלך הדיונים שהתקיימו בעירייה בנוגע לשימור המתחם ופיתוחו, הטיל מנכ"ל העירייה על מנכ"ל החברה לעשות בדיקת היתכנות כלכלית של פיתוח המתחם לשימוש מסחרי, בהנחה שהעירייה תקבל את המתחם לתקופת השימוש החורג, כלומר עשר שנים.

מהאמור לעיל עולה שהעירייה בחרה לפתח את מתחם התחנה ללא הכנה של תכנית מפורטת וממילא בלי אישורה בניגוד להוראות תכנית 1200.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים אחדים הנוגעים להליך התכנוני שבחרה העירייה לצורך פיתוח המתחם.

ההיבט העקרוני

הוראת סעיף 14 בתכנית 1200 קובעת שתי דרכים תכנוניות לקראת ביצוע פעולות בנייה בשטח שחלה עליו התכנית: הדרך האחת, שהיא במידה רבה "דרך המלך", קובעת כי אישור תכנית מפורטת הוא תנאי לבנייה במתחם; הדרך השנייה מאפשרת בנייה ללא תכנית מפורטת, אם קיימים תנאים מסוימים (הוראת סעיף 14 סיפא).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי מוסד תכנוני הבוחר בהליך מקוצר של תכנון ובנייה במקום בהליך השלם המקובל, צריך שיהיו לו נימוקים ענייניים של ממש לבחירתו. יש לראות בהליך המקוצר חלופה שראוי לנקוט רק במקרים חריגים. ככלל, חלופה זו נועדה למבקשי היתרים שנקלעו למצב שאין באפשרותם לבנות בגלל היעדר תכנית מפורטת. המצב שבו גוף שלטוני ותכנוני שיש באפשרותו ליזום תכנית מפורטת ולהביאה לאישור, אבל בוחר בהליך המקוצר, כשאין לו נימוקים ממשיים לבחירה זו, הוא מצב בלתי רצוי ומן הראוי שהעירייה והוועדה המקומית יימנעו ממנו. תכלית ההליך השלם והמקובל הוא לבדוק את מכלול ההיבטים הקשורים בתכנית - תכנוניים, סביבתיים, תחבורתיים, תוך ראייה כוללת של האזור ועתידו וכי קיצור הדרך עלול להקשות גם על תכנון נוסף בסביבת המתחם.

נמצא כי העירייה בחרה לפתח את המתחם ללא הכנת תכנית מפורטת, ואף לא נעשתה בחינה תכנונית ומשפטית בנושא.

ההיבטים המשפטיים

משרד מבקר המדינה בחן אם עמדה העירייה בתנאים שנקבעו בתכנית 1200 לפיתוח המתחם ללא הכנת תכנית מפורטת. בקשר לזה נבחנו שני תנאים שנקבעו בסעיף 14 - תכנון בעתיד והקמת מבנה:

1. תכנון בעתיד - כאמור, בסיפא של סעיף 14 בתכנית 1200 נקבע כי הוועדה המקומית תהיה רשאית להתיר בנייה בשטח זה רק אם יתברר שהקמת המבנה המבוקש לא תפריע לתכנון בעתיד. יוצא אפוא כי פיתוח המתחם ללא תכנית מפורטת חייב להיות מושתת על תכנית כלשהי שנמצאת בהכנה ושמטווה את הרכיבים התכנוניים העתידיים של השטח.

נמצא כי הבסיס התכנוני העתידי שעליו הסתמכה העירייה הוא תדריך התכנון שאישרה ועדת המשנה ביוני 2002. תדריך התכנון חל על מתחם מנשיה כולו. התדריך כולל תיאור מצב השטח בפועל, המצב התכנוני הקיים, תיאור היסטורי של המבנים לשימור ומגמות התכנון של הסביבה הקרובה. סעיף 8 בתדריך (כחצי עמוד) עוסק בפרוגרמה התכנונית המוצעת. בפרוגרמה הוצגו שתי חלופות שכללו שכונת מגורים שייבנו בה 800 יחידות דיור ומגרש למבנה ציבורי.

בעניין מתחם התחנה נכתב בתדריך התכנון: "אזור השימור משולב בשצ"פ יתוכנן כאזור לתיירות כולל (מלונאות), בילוי, תרבות ופנאי בתכסית קטנה ככל האפשר"¹⁷. (תחנת הרכבת וביח"ר וילנד). שטח המתחם כ-23.5 דונם. זכויות הבניה יהיו בהתאם לקיים. זכויות נוספות יבחנו בתהליך התכנון ובכפוף לתיקי תיעוד ושימור". הניסוח לקוני ויש בו כמה אמירות כגון "זכויות הבנייה בהתאם לקיים [תכניות קיימות]", "תכסית קטנה ככל האפשר", ולא ברור מה הן הזכויות ומהי התכסית.

בנובמבר 2002 התקיים בלשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים דיון בנושא התכנית המפורטת למתחם מנשיה, בהשתתפות מתכננת המחוז ומהנדס העירייה. בדיון סוכם כי תדריך התכנון יובא לאישור הוועדה המחוזית, והוא יהיה כללי כדי להימנע מתביעות בעתיד. בו בזמן תודיע הוועדה המחוזית על ביטול תכנית 1400ד'. עוד סוכם, כי על מינהל ההנדסה בעירייה "לבדוק" שלא ייווצר "חלל תכנוני ריק" עם ביטול התכנית. התכנית אכן בוטלה בינואר 2004, אך העירייה לא עשתה את הבדיקה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי תדריך התכנון אינו בסיס תכנוני מספק שיש בו כדי ליתר את הצורך בהכנת תכנית מפורטת למתחם הבילוי והנופש שהעירייה רצתה לפתח. קיום התנאי (בסעיף 14 בתכנית 1200) בדבר אי-הפרעה לתכנון עתידי ראוי כי יושתת על תכנון מעשי מתקדם ומפורט יותר, המלווה בבדיקות ובסקרים שיבחנו את השפעות הגומלין של השימושים השונים שנקבעו למקום¹⁸. התדריך דן במתחם התחנה באופן כללי ביותר, ותכליתו לשמש שלב ראשון בקידום של תכנית מפורטת. גם נושא ה"חלל התכנוני הריק" שהועלה בדיון בנובמבר 2002 לא נבדק בידי העירייה והוועדה המקומית.

יודגש כי הדרך של קיום הליך תכנוני המבוסס על הכנת תכנית מפורטת אומצה כבר בשנת 2002 בידי הוועדה המקומית, וההליך של שימוש בסיפא של סעיף 14 בתכנית 1200 סטה מהדרך שהוועדה המקומית כבר אימצה.

2. הקמת מבנה - סעיף 14 מאפשר את החריגה מההליך התכנוני השלם - תכנון מפורט - אם נדרשת הקמת מבנה שהקמתו עולה בקנה אחד עם התכנון העתידי. הפיתוח והבנייה של מתחם התחנה כולל עבודות הקמה של רחבות, כיכרות, מעברים לציבור, דרך שירות ועוד, שאינם בגדר "מבנה"¹⁹.



17 כאמור, בתכנית השימור, שהייתה בהפקדה באותו מועד, סומנו תשעה מבנים בלבד.
18 שכונת מגורים ובה 800 יחידות דיור בצמוד למתחם תיירות, בילוי ופנאי.
19 בתדריך התכנון האמור נקבע שאזור השימור משולב בשצ"פ. בישיבה של נציגי מינהל ההנדסה בעירייה ונציגי מחוז תל אביב בממ"י שהתקיימה בספטמבר 2005 סוכם שהשטחים הפתוחים במתחם ייחשבו ל"שטח ציבורי פתוח" במניין השטחים שיופרשו לצורכי ציבור בתכנית החלה על כל מתחם מנשיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי פיתוח ובנייה של מתחם ציבורי כמתחם התחנה צריך להיות מושתת על תכנית מפורטת. צורך זה נובע הן מטעמים עקרוניים הנוגעים לאופן פעילותם של עירייה ומוסד תכנון היוזמים את פיתוח המתחם, והן מטעמים משפטיים הנוגעים להוראות תכנית 1200.

דרישת ממ"י להכין תכנית מפורטת למתחם התחנה

במהלך השנים 2004 ו-2005 קיימו ממ"י והעירייה דיונים בעסקת המקרקעין הנוגעת למתחם התחנה. מסיכומי הדיונים עולה כי ממ"י התנה את ההרשאה לשימוש במתחם לשתי תקופות של חמש שנים כל אחת בהכנת תב"ע נקודתית למתחם התחנה לאחר התקופה הראשונה, כתנאי לחידוש ההרשאה לתקופה השנייה. להלן פרטים:

בספטמבר 2004 החליטה הנהלת ממ"י (החלטה 1207) לאשר לעירייה שימוש חורג במתחם התחנה לאחר שיתמלאו כמה תנאים, ובהם: "הנושא יובא לדין בוועדת הפטור [של מועצת מקרקעי ישראל] לפי סעיף 3 (28) לתקנות חובת מכרזים"²⁰. בעקבות ההחלטה הגיעו ממ"י והעירייה לכמה הסכמות ובהן: "המניחה ליינתן לעירייה הרשאות לשימוש, ללא תשלום, לשתי תקופות של 5 שנים, ממועד פתיחת האתר ובלבד שאומדן ההשקעות עולה על אומדן ההכנסות. הרשאת השימוש תחודש לאחר 5 שנים, במידה ותוכן תב"ע נקודתית, שתתיר את השימושים"²¹.

ביולי 2005 הוגשה לוועדת הפטור בקשה לאישור עסקה בין ממ"י והעירייה בנוגע למתחם התחנה. בבקשה נכתב שהיא תיעשה "במתכונת דומה לשיטת B.O.T. העירייה תשקיע כספים במתחם ותקבל לרשותה את אחזקת המבנים והשכרתם ל-5 שנים + אופציה ל-5 שנים נוספות. מאחר שעל פי התוכניות שהוגשו למנהל ע"י העירייה לשיקום ואחזקת המבנים התשואה שלילית, מבקשת העירייה ליצור תמריץ ליזמים לשקם המבנים ע"י השכרתם בלא פחות מ-10 שנים". בבקשה הוסבר כי "בטרם תחל העירייה לבצע במתחם שימוש חורג, העירייה תשפץ את המתחם הרעוע ותשקיע על חשבונה את כל הכרוך בכך, כגון: תשתיות, גידור, פיתוח וכו', ולאחר שתתפעל את המקום. להערכת העירייה ידרשו לה שנתיים לשיקום המקום". בבקשה גם צוין, כי "השימוש החורג המוצע ישתלב בתוכנית שתקודם, אולם מתחם הרכבת יוצא מתחום מקב"ת מנשיה וישוק רק לאחר 10 שנים ע"י ממ"י ו"הרשאת השימוש תחודש לאחר 5 שנים, במידה ותוכן תב"ע נקודתית, שתתיר את השימושים"²².

באוגוסט 2005 אישרה ועדת הפטור את הבקשה. באישור הוסבר, כי "על פי התכנון העתידי של האזור (תוכנית מנשיה) השטח מיועד לצרכי ציבור. יוזמת העירייה להפכו לשטח סחיר (בעל אופי מסחרי), והתנאי שלאחר 5 שנים של שימוש חורג, תאושר תב"ע שתאפשר פעילות זו, ובכך יקבל

20 בסעיף האמור נקבע: "התקשרות שלגביה נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתה ללא מכרז, ובלבד שועדת הפטור ולענין הענקת זכויות במקרקעין - ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל, באישור שר האוצר החליטה מטעמים מיוחדים שיירשמו, לפטור אותה מחובת מכרז".

21 סיכום דיון בין ממ"י לעירייה ב-21.4.05.

22 בהמלצה של מחוז תל אביב בממ"י לאשר את הבקשה שהוגשה לוועדת הפטור, נוסחה אותה דרישה במילים אחרות: "העירייה תיזום ותדאג להכנת תוכנית נקודתית לכל המאוחר עד 5 שנים מיום מתן השימוש החורג".

המינהל שטח סחיר נוסף בתוכנית לשיווק". בספטמבר 2005 אישר שר האוצר את החלטת ועדת הפטור.

בדיון שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מרכזות צוות מרכז באגף תב"ע במאי 2008 אמרה מרכזות הצוות כי האגף אינו ממליץ להכין תב"ע נקודתית למתחם התחנה. גם בדיון שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל העירייה ועובדים אחרים בעירייה ביוני 2008 אמר מנהל אגף הנכסים של העירייה כי אין בכוונת העירייה להכין תכנית מפורטת נקודתית למתחם התחנה. יצוין כי בינואר 2006 - ארבעה חודשים לאחר החלטת ועדת הפטור - דחה מהנדס העירייה הצעה של מנהל אגף רישוי עסקים בעירייה להפריד את תכנון מתחם התחנה מהתכנון של מתחם מנשיה על ידי הכנת תכנית מפורטת נקודתית למתחם התחנה. עד מועד סיום הביקורת (יולי 2008) לא החלה העירייה להכין תכנית מפורטת למתחם התחנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי אף שדרישת ממ"י להכין תכנית נקודתית מפורטת למתחם התחנה הייתה תנאי להמשך השימוש במתחם, הן לא מילאו אחר תנאי זה עד למועד סיום הביקורת, ומההסברים האמורים של דוברי העירייה אף עולה כי אין בכוונתן להכין תכנית מפורטת למתחם.

שימושים במתחם התחנה

כאמור, העירייה מבקשת להשתמש במתחם התחנה לבילוי ופנאי: חנויות, מסעדות, בתי קפה ומועדונים. נמצא כי שימושים אלו אינם מותרים על פי התכניות החלות על השטח, כמפורט להלן:

לפני תכנית 1200 חלה על מתחם התחנה תכנית בניין העיר יפו "A", שפורסמה למתן תוקף בשנת 1933 (להלן - תכנית יפו A). בחוות דעת של היועצת המשפטית של הוועדה המקומית נאמר: "לא ניתן לפרסם שימוש חורג ליעוד שהוא תכנון בעתיד, השימוש החורג הוא לתכנית שקדמה לתכנית 1200 והיא תכנית A יפו"²³. לפי סעיף 20 לתכנית 1200 יחולו על התכנית הוראות תכנית מתאר "ל" שטחים מעבר לירקון שהודעה בדבר מתן תוקף לה פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 278 מיום 19.5.53 אם יהיה ניגוד בין הוראות תכנית מתאר "ל" להוראות תכנית 1200, יכריעו הוראות תכנית 1200. השימושים במתחם התחנה צריכים אפוא להיקבע בהתאם למסומן בתשריט של תכנית יפו A ובהתאם להוראות תכנית "ל".

לפי תשריט תכנית יפו A מתחם התחנה נמצא בשני אזורים: (1) תת-מתחם תחנת הרכבת מוגדר PUBLIC SITE, דהיינו "אתר ציבורי" (מבני ציבור); (2) תת-מתחם וילנד - באזור תעשייה קלה. לפי הוראות תכנית "ל", התכליות המותרות באזור תעשייה כוללות רשימה סגורה של סוגי תעשייה בלבד, ואינן כוללות בילוי ופנאי. יוצא אפוא כי שימושי בילוי ופנאי אינם מותרים על פי התכניות החלות על שטח מתחם התחנה.

23 חוות הדעת ניתנה בדיון על התנגדויות שהתקיים ב-14.3.07 בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה.

הדיונים בוועדת המשנה בעניין השימושים

במאי 2004 דנה ועדת המשנה בבקשת העירייה להתיר לה שימוש חורג במתחם התחנה. באוגוסט 2005 התבקשה הוועדה לאשר שינויים ותוספות ברשימת השימושים שיותרו במתחם. במרס 2007 דנה הוועדה בהתנגדויות לבקשה האמורה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי המידע התכנוני והמשפטי שהיא מסרה בדיונים האמורים של הוועדה היה חסר או לא מדויק, כמפורט להלן:

1. בקשר לתכניות החלות על מתחם התחנה נמסר לוועדה כי "על המתחם חלה תב"ע 1200 המייעדת את המתחם לאזור לתכנון בעתיד... לפני תכנית 1200 חלה תכנית יפו A המייעדת את המתחם למגורים". העירייה ביקשה שהמתחם ישמש לבילוי ופנאי, ומסרה לוועדת המשנה כי הוועדה המקומית אישרה ביוני 2002 תדריך תכנון למתחם מנשיה שלפיו הוא יתוכנן כאזור תירות שישמש לבילוי, לפנאי ולמלונאות.

נמצא כי סעיף 20 בתכנית 1200 הכולל הוראה יסודית שלפיה יחולו על התכנית הוראות תכנית מתאר "ל", שטחים מעבר לירקון, לא הוצג כלל לפני הוועדה.

מהנדס העירייה דאז, מר דני קייזר, הציג את תת-מתחם וילנד בדיון בוועדת המשנה ממאי 2004 כאילו הוא מיועד למגורים. ואולם בדיון שקיימה הוועדה במרס 2007 מסר מהנדס העירייה כי תכנית יפו A מייעדת את תת-מתחם וילנד לאזור תעשייה, שבו מותרים מגוון שימושים המתאימים לאזור בילוי ופנאי, כמו חנויות, בנייני משרדים ומסחר, חנויות לממכר אלכוהול ומועדונים פרטיים חברתיים וספורטיביים, ולפיכך טען כי השימושים המבוקשים מותרים על פי התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי בשני הדיונים שקיימה ועדת המשנה, במאי 2004 ובמרס 2007, שעסקו בטענות הסותרות בעניין השימושים המותרים על פי התכניות, לא הוזכרה כלל הוראת סעיף 20 בתכנית 1200 המפנה למערך השימושים שנקבע בהוראות תכנית "ל" ושאינו מתיר שימושים המתאימים לאזור בילוי ופנאי.

2. בדיון בהתנגדויות לשימוש חורג, שקיימה ועדת המשנה במרס 2007, מסר מהנדס העירייה, מר חזי ברקוביץ, מידע כדלקמן: "על המבנים לשימור חלה תכנית 2650 ב' שאושרה למתן תוקף (להלן - תכנית השימור). עפ"י התכנית, בנושא תמריצים לשימור, בסעיף 10, נקבע כי הוועדה המקומית רשאית להרחיב את השימושים המותרים במבנה לשימור, בתנאי שיותאם לאופי המבנה ולמטרות התכנית, והשימוש יעשה בתהליך פרסום לפי סעיף 149". בהחלטת הוועדה בדבר אישור השימושים נכתב בין היתר: "ועפ"י תוכנית השימור שהתקבלה החלטה לגביה למתן תוקף - ניתן לאשר שימוש אחר במבנים לשימור, כתמריץ נוסף ע"י פרסום עפ"י סעיף 149". יוצא אפוא כי החלטת הוועדה התבססה על תכנית השימור כפי שהציג מהנדס העירייה. באותו דיון הוא קבע כי לאחר פרסום תכנית השימור יהיה אפשר לאשר לצמיתות את השימושים המבוקשים במבנים לשימור, באופן שהוועדה תיתן את האישור לאחר הליך מקוצר במקום ההליך של הכנת תכנית מפורטת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי בנושא זה היא הסתמכה על מידע שגוי שמסר לה מהנדס העירייה, שכן בתשריט תכנית השימור שאושרה (תכנית 2650 ב') סומנו 9 מבנים בלבד, ולפיכך הוראות תכנית השימור חלות רק על 9 המבנים ולא על כל המבנים שבמתחם התחנה (ראו להלן).

יתר על כן, בנספח א' לתכנית השימור שאושרה בוועדה המחוזית ובה רשימת המבנים לשימור נקבע כי "לגבי המבנים במתחם התחנה מנשיה לא יחולו התמריצים המפורטים בתכנית זו"²⁴. יוצא אפוא כי הפרטים הרלוונטיים הללו העומדים ביסוד ההוראות הנורמטיביות לא הוצגו לפני הוועדה, וממילא היא לא בחנה אותם.

יצוין כי העירייה והוועדה המקומית לא נקטו את ההליך האמור על פי החלטת הוועדה בעניין תכנית השימור, שכן תכנית השימור טרם פורסמה למתן תוקף.

3. בדיון שקיימה ועדת המשנה במאי 2004 מסר מהנדס העירייה דאז מידע בנוגע למספר המבנים לשימור שלא תאם את תכנית השימור שהייתה אז בהפקדה. לפי הפרטים שמסר לוועדת המשנה, קיימים במתחם התחנה 15 מבנים לשימור, ואילו בתשריט תכנית השימור האמורה סומנו 9 מבנים בלבד (ראו להלן).

בתשובת העירייה נאמר: "יצוין, כי בעניננו אין מדובר כלל בבניה חדשה. מדובר במתחם המיועד בעיקרו של דבר לשימור כאשר 16 מהמבנים המצויים בו קבועים סטטוטורית כמבנים לשימור בתכנית לשימור של תל אביב (תא/2650ב)". עוד נאמר בתשובה: "בכל הנוגע לבניה, הרי שאין מדובר כלל במבנים חדשים, אלא בשימוש במבנים הקיימים מקדמת דנא במסגרת פעולות שימור. משכך, העקרונות בדבר צורך בתכנון מפורט בטרם בניה אינם רלוונטיים, משום שאין מדובר בעיקרו של דבר בבניה אלא בשימור ושחזור הקיים. מטעם זה לבדו הביקורת על פיתוח המתחם בניגוד לתוכניות מוטעית מיסודה. אין מדובר בהקמת מבנים אלא בשיפוצם ושימורם".

בעקבות תשובת העירייה עשה משרד מבקר המדינה בדיקת השלמה בנושא תכנית השימור בנוגע למבנים שנועדו לשימור בשטח הפרויקט. להלן עיקרי הממצאים:

תכנית השימור, שהופקדה במאי 2001, אינה קובעת מתחמים לשימור אלא מבנים לשימור. בתשריט התכנית סומנו בשטח השיפוט של תל אביב - יפו מאות מבנים לשימור, ובטבלה שבנספח א' לתכנית הובאה רשימת המבנים וכתובותיהם. בתשריט האמור סומנו 9 מבנים במתחם התחנה²⁵ ובטבלה בתכנית נרשמו המבנים האלה: "תחנת הרכבת ומחסן התחנה", "וילה וילנד", "ביח"ר וילנד + מחסני ביח"ר" (בלא שצוין מספר מחסני בית החרושת). מכיוון שהתשריט והטבלה משלימים זה את זה יוצא שמדובר בחמישה ממחסני בית החרושת.

התכנית לשימור קיבלה תוקף בישיבת הוועדה המחוזית ביולי 2008. בתשריט סומנו תשעת המבנים שנועדו לשימור כפי שסומנו בתכנית שהופקדה, אך בטבלה שבנספח א' של התכנית שאושרה נוסף ליד שמות המבנים האמורים הכיתוב "16 מבנים", בסתירה למסומן בתשריט. יצוין כי הכיתוב נוסף בלא דיון בוועדה המחוזית.

24 את ההוראה האמורה הכניסה לתכנית מליאת הוועדה המחוזית בישיבתה ב- 18.07.05 בעקבות בקשה לדיון חוזר במליאת הוועדה לפי סעיף 11ד' לחוק התכנון והבנייה שהגישו שני חברי הוועדה, ראש עיריית תל אביב-יפו וראש עיריית רמת גן. בבקשת ראש עיריית תל אביב-יפו צוין כי "התמריצים המפורטים בתכנית השימור הותאמו לסוגי המבנים השכיחים בתכנית, ועל כן מוצע להתייחס באופן נקודתי למבנים בהם תמריצים אלה אינם מתאימים".

25 המבנים שמספרם: 4, 5, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 20. כאמור, בתכנית השימור אין מתחמים לשימור.

שלושה בלבד משבעת המבנים במתחם התחנה, חוץ מהתשעה שיועדו לשימור לפי התכנית שהופקדה, שימשו מחסנים של בית חרושת וילנד, ואילו ארבעת האחרים נבנו בידי שלטונות המנדט הבריטי ומשרד הביטחון ואין במבנים הללו מאפיינים שיש לשמר²⁶.

נמצא, שהעירייה לא הסתפקה בשימור מבנים שסומנו בתכנית לשימור אלא מבצעת עבודות פיתוח במתחם כולו.

במועד הביקורת (יולי 2008) ביצעה העירייה עבודות שיפוץ בשישה מבנים. שניים מהם יועדו לשימור לפי תכנית השימור וארבעה לא נכללו כאמור בתכנית שהופקדה ולא סומנו בתשריט שבתכנית שאושרה - שני בתי שימוש ושני מחסנים שנבנו, כאמור, בידי שלטונות המנדט ומשרד הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי התכנית היחידה הקובעת מה הם המבנים הסטטוטוריים הקיימים שמותר לשפץ, לשמר ולהשתמש בהם היא תכנית השימור, שבה נקבעו רק תשעת המבנים שסומנו בתשריט. אם העירייה מעוניינת להשתמש בשבעת המבנים הנוספים הקיימים בשטח לאחר שיפוצם ושימורם ונוסף על כך לפתח את שטח המתחם שהמבנים נמצאים בו, עליה ליזום הכנת תכנית מפורטת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי יש לראות בחומרה את הוספת הכיתוב "16 מבנים" בנספח א' של תכנית השימור בלא שהתקיימו הליכים הנדרשים לשינוי שכזה.

הודעה על הבקשה לשימוש חורג לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה פורסמה ב-25 וב-26 בינואר 2007 בשלושה עיתונים. נמצא כי בהודעה צוין "22 מבנים לשימור שיקום ושיפוץ הקיימים במתחם התחנה", אף על פי שבדיון שהיה בוועדת המשנה במאי 2004 אושר שימוש חורג ל-15 מבנים לשימור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי הצגת מספר מבנים מיועדים לשימור הגדול בהרבה מהמספר שנקבע בתכנית השימור שהייתה אז בהפקדה היה בו כדי להטעות את הוועדה המקומית בכואה להחליט. בהצגת מידע לא נכון למגישי ההתנגדויות יש משום פגיעה בהליך ההתנגדויות שנקבע בחוק התכנון והבנייה.



ועדת המשנה, בישיבתה ממרס 2007, החליטה לאשר את השימוש החורג לעשר שנים במבנים בתת-מתחם הרכבת, ולאשר את השימושים המבוקשים (כפי שצוינו בבקשה לשימוש חורג)

26 מבנה מס' 3 הוא סככת אחסנה ששטחה כ-660 מ"ר, נבנתה בידי משרד הביטחון והיא עשויה מפח גלי וגג אסבסט; מבנה מס' 6 הוא סככת אחסנה ששטחה כ-230 מ"ר, היא בנויה מחומרים תעשייתיים ותקרת אסבסט; מבנה מס' 25 ששטחו כ-20 מ"ר, נבנה בידי משרד הביטחון ומשמש לשירותים ציבוריים; ומבנה מס' 17 ששטחו 50 מ"ר ובתקופת המנדט שימש לבתי שימוש.

במבנים המיועדים לתעשייה בתת-מתחם וילנד. הבקשה נדונה שנית במליאת הוועדה המקומית ביולי 2007 בעקבות דרישה לדיון חוזר שהגישה חברת מועצת העירייה, גב' מיטל להבי. מליאת הוועדה החליטה להותיר על כנה את החלטת ועדת המשנה.

דיון בוועדת הערר בעניין השימושים במתחם

לאחר שמייעת ההתנגדויות בוועדת המשנה, אישור השימושים המבוקשים והשימושים החורגים במרס 2007 ואישור החלטת ועדת המשנה במליאת הוועדה המקומית ביולי אותה שנה, הגישו תושבים משכונת נווה צדק לוועדת הערר המחוזית תל אביב התנגדויות לשימושים המתוכננים למתחם התחנה.

ועדת הערר קיימה כמה דיונים בנושא, ובינואר 2008 החליטה להתיר את השימושים החורגים המבוקשים בתת-מתחם תחנת הרכבת ואת השימושים המבוקשים בתת-מתחם וילנד.

נמצא כי המידע החסר והשגוי שהוצג לוועדת המשנה נמסר גם לוועדת הערר.

ביצוע עבודות פיתוח במתחם התחנה ללא היתרי בנייה

עם העבודות הטעונות היתר בנייה על פי חוק התכנון והבנייה נמנות: התוויית דרך הכוללת תוואי למעבר רכב והולכי רגל; הקמת בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו. בהגדרת בניין כלולים גם קיר וגדר.

בד בבד עם הליך אישור השימושים למתחם התחנה (ראו לעיל) החלה העירייה בהתארגנות לקראת ביצוע עבודות פיתוח במתחם. בישיבה של מינהל ההנדסה באוקטובר 2004 הוצגה תכנית פיתוח הכוללת מבנים לשימור, שערים, גדרות, דרכי גישה למתחם ולשתי הכיכרות העיקריות במתחם. בישיבה סוכם לקיים סיור שבו ייבדקו דרישות התפעול והבטיחות למתחם, ובכללם דרכי גישה לרכב תפעולי ונתיבי גישה לרכב הצלה.

בפברואר 2006 נמסרו למנהל הפרויקט ולקבלן תכניות העבודה לעבודות הפיתוח. לפי התכניות נכללו בעבודות הפיתוח: הריסת קיר אבן בחלקו הצפוני של המתחם לשם בניית הכניסה הראשית, הקמת גשר ברוחב של כ-6 מ' מעל תעלה והקמת שני ביתני שמירה משני צדדיו; הקמת קיר אבן באורך של כ-60 מ' להשלמת קיר האבן שמקיף את רוב המתחם, והקמת קיר אבן באורך כ-30 מ' בהמשך לקיר אבן המפריד בין תת-מתחם הרכבת ותת-מתחם וילנד. בתכנית העבודה להסדר התנועה סומנה הדרך התפעולית המיועדת לכלי רכב שיגיעו למקומות הפריקה והטעינה במתחם. בתכניות העבודה צוינו פרטי הריצוף של רחבת הכניסה, הרחבה המרכזית והמעברים, וכן נקבע מקומם של עמודי התאורה ברחבות ובמעברים ושל מתקני האשפה במתחם, וכן מקום הצבת שני קרונות רכבת על המסילה המשוחזרת.

בישיבה שהייתה אצל מנכ"ל העירייה, מר מנחם לייבה, במאי 2006, דווח שעלות עבודות הפיתוח שהחלו במאי 2006 תסתכם ב-23.5 מיליון ש"ח. יצוין כי בדיון בהתנגדויות לשימוש החורג, שהתקיים בוועדת המשנה במרס 2007 (ראו לעיל), טענו המתנגדים כי העירייה פועלת בשטח

ומבצעת עבודות תשתית נרחבות ללא ההיתרים הנדרשים. מהנדס העירייה המליץ לרחות את ההתנגדויות מאחר ש"העבודות המבוצעות במתחם מבוצעות עפ"י היתרים ורישיונות הנדרשים. עבודות התשתית והפיתוח אושרו במסגרת תיאום הנדסי".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי עבודות הפיתוח שנכללו בתכנית העבודה של הפרויקט טעונות היתר בנייה מהוועדה המקומית. נמצא כי העירייה החלה בביצוע העבודות האמורות במאי 2006 ללא היתר בנייה. ראוי שהעירייה והוועדה המקומית הפועלות לאכיפת דיני התכנון והבנייה יבצעו את עבודות הפיתוח האמורות רק לאחר שיקבלו היתר בנייה.

סיכום

פרק זה עוסק בשני פרויקטים לפיתוח עירוני בעיר תל אביב-יפו אשר קידום בידי העירייה נעשה מתוך כוונה לשפר את רווחת התושבים ולהגדיל את אפשרויות הבילוי של הציבור בשטח העיר.

בכל הקשור לאישור פרויקטים עירוניים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ולביצועם בידי רשויות מקומיות חייבות הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות, הפועלות כרשויות ציבוריות, להקפיד לפעול לפי העקרונות המשפטיים והתכנוניים, כדי להבטיח עמידה בהוראות הדין.

הממצאים מעידים שעיריית תל אביב-יפו והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו קידמו בשנים האחרונות את פיתוח המתחמים מדרון יפו ומנשיה, אך בחרו לעשות זאת בלי שהוכנה לכל מתחם תכנית מפורטת, בסטייה מהליכי התכנון הנדרשים על פי דין. לכך היו כמה תוצאות שליליות: ביצוע פיתוח נרחב ללא מעורבות הוועדה המחוזית בהליכי הבחינה והאישור; פגיעה בזכותם של תושבים להתנגד לתכנית על פי ההליכים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה ומניעת האפשרות לבצע פעולות בינוי לפי היתר בנייה כנדרש בחוק התכנון והבנייה.

ביצוע הפרויקטים בלא תכנית מפורטת מהווה אף עקיפה של הליך תכנון שלם הכולל בחינה של היבטים אזוריים וסביבתיים. בכך נפגעת היכולת להבטיח ביצוע של פרויקטים עירוניים על פי סטנדרטים תכנוניים נאותים. הדרך שבה בחרה העירייה לפעול עלולה להביא בטווח הארוך לתוצאות שליליות בכמה תחומים, בהם התחבורה והחנייה, ההשתלבות הפרויקטים בפיתוח ובבנייה העתידיים באזור ועוד.

יש לראות בחומרה את הממצאים שהועלו בדוח זה בעיקר משום שאלו נבעו מפעולתן של רשויות ציבוריות המופקדות על תקינות הליכי התכנון והבנייה.

על מינהל מקרקעי ישראל, האחראי לניהול קרקעות המדינה, להבטיח שהעבודות במתחמים האמורים ייעשו על פי תכניות מפורטות מאושרות שנבחנו ואושרו בידי מוסדות התכנון המוסמכים.