



03.08.14

לכבוד

הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב
משרד הפנים
שדי מנחם בגין 125
תל אביב

במסירה ידנית

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתכנית מפורטת מס' תא 3360/1

מוגשת בזאת התנגדות מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), ומטעם עמותת "אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (להלן: "המתנגדות"), לתכנית מפורטת מס' תא 3360/1 "מרחב הדולפינריום" (להלן: "התכנית").

נימוקי ההתנגדות יפורטו בקיצור המתחייב, המתנגדות שומרת על זכותן להרחיב בנוגע להיבטים התכנוניים והמשפטיים בעת הדיון בהתנגדויות ובעתיד בערכאות נוספות ככל שתדרשנה.

להתנגדות זו מצורפים תצהירה של הגב' שחר וינברג ושל אדר' יעל דורי לתמיכה בעובדות המופיעות בו.

1. המתנגדות

1. המתנגדת 1, התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), הינה עמותה רשומה כדין, אשר חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במינהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל תקין.

2. המתנגדת 2, אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, הינה עמותה רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4500 חברים, ביניהם תושבי תל

אביב רבים והיא מונה כ-25 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון וכלכלה. המתנגדת 2 פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי.

3. מעמדה של המתנגדת 2 כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים, כאשר בין היתר, הוכרה כגוף ציבורי מוכר לצורך התנגדויות לפי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").

2. מבוא

4. העסקה המובאת לפתחה של הועדה הנכבדה היום הינה עסקה ארוכת ימים, רבת מעללים, ולצערן הרב של המתנגדות – מרובת פגמים. לעסקה זו מתנגדים רבים מיום היווצרותה והיא מעוררת הד ציבורי רב בתחומה של העיר תל-אביב ואף בבית המחוקקים עצמו. בהקשר זה, נבקש להפנות את הועדה למכתבה של יו"ר ועדת הפנים של הכנסת מהימים האחרונים לביור כשלים בתכנית זו.¹

5. המדובר בעסקה משולשת, המקימה תכנית איחוד וחלוקה מחדש ובה שני נהנים מרכזיים-עיריית תל אביב, והיזם המכניס לכיסו סכומי כסף נכבדים (ובלתי פרופורציונאליים כפי שיוצג להלן), בעוד החבר השלישי בעסקה, היא רשות מקרקעי ישראל (ובגלגולה הקודם כמנהל מקרקעי ישראל, למען הסר ספק, במסמך זה תיקרא רק בשמה הנוכחי), מוותרת על סכומי כסף אדירים, ללא כל סיבה נראית לעין, בהסכמתה לתוכנית זו.

6. כמובן, שלכל עסקה מסוג זו, ישנו אף שחקן רביעי, הוא הציבור. עבור הציבור, ברי כי ישנם יתרונות ברורים בפינוי מטרד הדולפינריום ופיתוחה של רצועת חוף זו לטובת התושבים והמבקרים בחוף. יחד עם זה, כפי שנראה במסמך זה, **המחיר אשר נדרש מהציבור לשאת על מנת שתכנית זו תצא לפועל, איננו סביר וגובל בהפרת אמונים בוטה של נאמני הציבור לשולחיו.**

7. בהעדרה של הערכת שמאות עדכנית ואף לאור סירובה של הרשות להעביר לידי המתנגדות שומות אודות הנכס, פנתה עמותת "תושבים למען נווה צדק" לשמאי מקרקעין וכלכלן אשר העריך את שווי של הנכס לאחר החלוקה. על בסיס תוצאות הערכת שמאות זו, ובייחוד על בסיס פערי הענק אשר הערכת שמאות זו חושפת, יבססו המתנגדות את המובא להלן במסמך זה.

8. **בהיבט הכלכלי**, כפי שעולה מהשמאות העדכנית אודות הקרקעות, הפער בין שווי הזכויות העומדות ליזם כיום לשווי הזכויות אשר הוא עתיד לקבל כתוצאה מתכנית האיחוד והחלוקה הינו מוגזם, בלתי פרופורציונאלי וחריג ביותר בנוף התכנון והבניה הישראלי. שהרי, לפי השמאות המצורפת להתנגדות זו, **פער זה עומד כיום על פי 31** וככל שהזמן סביר כי הוא אף

¹ מכתב של יו"ר ועדת הפנים לראש עיריית ת"א-יפו ויו"ר רשות מקרעי ישראל מיום 29.07.2014, מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/1.

עתיד לגדול. כפי שנדגים במסמך זה, **לפער כה משמעותי, השלכות כלכליות ותכנוניות רבות שעל הועדה לקחת בחשבון.** שהרי, הטבה בלתי פרופורציונאלית שכזו המוענקת ליזם, הינה באופן מובהק על חשבונו של הציבור. כן, ההשלכות התכנוניות של התכנית, אשר נגזרות מהפער הכלכלי שהתכנית מגלמת, עתידות לגרום לפגיעה חמורה באינטרס הציבורי, שזכאי שסביבתו תתוכנן באופן הטוב ביותר.

9. זאת בהינתן ההנחה שכאשר מתכננים שטח בלי אילוצים מקדימים, הנטייה היא לעשות זאת לפי שיקולים תכנוניים טהורים בלבד. כאשר מבצעים חילופי שטחים, היקף הזכויות שיש לתת בתמורה לזכות עליה נעשה ויתור, נגזרת משוויה של זכות זו. לכן, **ככל שהזכות המועברת שווה יותר, האילוץ התכנוני גדול יותר, וככל שהאילוץ התכנוני גדול יותר, כן גדל הסיכוי שהתכנית המוצעת לא תהיה תואמת את התכנון המיטבי.**

10. **בהיבט המשפטי,** יציגו המתנגדות בפני הועדה את הכשל האינהרנטי המגולם באישורה של תכנית המסתמכת על הערכת שומה בת לפחות 9 שנים, והנטולה תשתית ראייתית מעמיקה ומבוססת כנדרש מכל תכנית באשר היא. כן תצבענה המתנגדות על מקורות חובה נוספים, המחייבים את הרשות להגיש ביחד עם התכנית שומה עדכנית ורלוונטית.

11. בנוסף, תטענה המתנגדות כי התכנית מבוססת על חוזה בטל ולכן הלכה למעשה, לא מבוססת על שום הסכמה בין הצדדים אודות התכנית.

12. **בהיבט התכנוני,** תתייחסנה המתנגדות לקשיים תכנוניים רבים העומדים בלב התכנית, ביניהם להתנגשות הקיימת בין התכנית לעקרונות התכנון והבנייה בסביבה החופית.

13. כמו כן, תצבענה המתנגדות על מספר סתירות בין התכנית לתכניות אחרות החלקות במקום אשר כרגע מופקדות ועומדות בשלבי אישור. בנוסף, המתנגדות תבקשנה להתייחס לקשיים נקודתיים בתכנית, באם זו תוחלט להתקבל, בניגוד לעמדת המתנגדות.

14. לגישת המתנגדות, הקשיים התכנוניים מעידים כאלף אלפי עדים, אודות העובדה שהאינטרסים העיקריים אשר מקודמים בתכנית, הינם אינטרסים כלכליים של היזם, זאת על חשבון זכויותיו וצרכיו של הציבור המקומי המתגורר בסביבה זו והציבור הישראלי בכללו, אשר נציגו מוותרים על זכותו למקסם רווחיו משטח זה. כדוגמא לטענה זו, ניתן להצביע על העובדה כי בתכנית אושר שגובה המגדלים יעמוד על 28 קומות, זאת בניגוד לאינטרסים התכנוניים של התושבים, המגולמים בתוכנית תא 5000, לפיהם מגדלים שכאלו יוגבלו ל-25 קומות.

15. **המתנגדות מביעות התנגדותן לאישורה של התוכנית לאור הסיבות הכלכליות, המשפטיות והתכנוניות אשר יוצגו במסמך זה, ומבקשות כי הפגמים והליקויים עליהן תצבענה בהמשך מסמך זה יתוקנו בטרם אישור התכנית על ידי הועדה.**

3. גלגולה של העסקה

3.1. פיתוח מתחם הדולפינריום

16. לקראת סוף שנת 1979, אושרה ברשות מקרקעי ישראל (להלן: "הרשות") תב"ע מס' 1950 אשר קבעה כי שטח של 12,600 מ"ר מהים ייובש וביחד עם קרקע נוספת אשר תחובר אליו (להלן: "מתחם הדולפינריום" או "הנכס"), יהפוך למרכז מסחרי מיוחד בו מותר יהיה להקים מבנים ומתקנים לאקווריום, מוזיאון ימי - דולפינריום, בתי קפה, מסעדות וחנויות.² בתכנית הוגדרו תכליותיו הייחודיות של המתחם ואף נקבע בבירור מהו השטח המוגדר אשר ניתן יהיה לנתב עבור כל אחד מהייעודים של הנכס.³

17. מחוזה החכירה עולה כי חברת הדולפינריום בע"מ (להלן: "החוכרת הראשונה") קיבלה לחזקתה את הנכס בתאריך 1.10.1978, דהיינו קרוב למועד אישור התכנית.⁴ ואכן עד לאמצע שנות ה-80, בין השנים 1980-1985, הפעילה במתחם זה בעיקר מופעי שעשועים עם דולפינים.⁵ אולם החל משנת 1985, עקב קשיים כלכליים, הדולפינריום נסגר ונפתח לפרקים. מסיבה זו, משנת 1986 ואילך החלו לפעול במתחם זה אולמות אירועים ומועדוני לילה.

18. למרות העובדה שתהליך בניית הדולפינריום החל ב-1978, רק בשנת 1989 נחתם חוזה חכירה בין רשות (לשעבר מנהל) מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י" או "הרשות"), הבעלים של הנכס, לחברת הדולפינריום ת"א בע"מ. יש לציין כי בחוזה החברה יוצגה על ידי כונס נכסים, ככל הנראה משום שבאותה תקופה, לאור כישלונו של פרויקט הדולפינריום, מצבה הכלכלי של החברה היה ירוד. למרות ניסיונותיהן של המתנגדות ואף לאחר מאמציו של הממונה על חופש המידע ברשות, לא אותרו במסמכי הרשות הסכמים קודמים בנוגע למתחם זה, בין השאר אף לא נמצא חוזה הפיתוח של הנכס.

19. על פי מסמך התנאים המיוחדים לחוזה החכירה עולה כי החוזה כלל הסכם משולש בין החוכר הראשון, רמ"י וחברת אתרים בע"מ אשר ייצגה את האינטרסים של עיריית ת"א בנכס. תקופת החכירה אשר נקבעה בחוזה היא ל-49 שנים החל מתאריך קבלת המוכר ועד ל-30.9.2027.⁶

20. לא למותר להוסיף, כי ספק אם היזמים השונים אשר החזיקו בנכס לאורך השנים אכן השתמשו בנכס באופן שהוסכם והוגדר בתב"ע 1950 ובחוזה החכירה עצמו. לפיכך, מתעורר חשש, שאף הובע על ידי גורמים שונים בישיבות אודות הנושא,⁷ כי בשל עובדה זו, הופרה

² תכנית 1950 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב- יפו "דולפינריום ואקווריום - מנשיה" (1979).

³ ראו דף הזכויות של גוש 7407 (מוסדר) חלקה 2 בו אשר מתייחס לתכליות המותרות לפי תכנית 1950.

⁴ חוזה חכירה בין מינהל מקרקעי ישראל לחברת דולפינריום בע"מ ע"י כונס הנכסים, עו"ד דורון עמיהוד (26.09.1989) (להלן: "חוזה החכירה"), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/1.

⁵ מבקר המדינה "דו"ח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005" 363 (2007) (להלן: דוח המבקר), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/2.

⁶ נספח א לחוזה החכירה "תנאים המיוחדים" אשר צורף לחוזה החכירה שנחתם בין הצדדים ביום 26.09.1989, מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/3.

⁷ דיווח לוועדה על התנגדות מה"ע מתאריך 02.07.2014 (ריכוז הדיונים בוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב) דיון מיום 5.11.2011, עמ' 27: "פאר ויסנר - למרות הרצון לפנות את רצועת החוף העיר סבלה מהזנחה מכיוונו של היזם במתחם הדולפינריום. היה צריך להפקיע את המתחם." (להלן: "קובץ ריכוז הדיונים"), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/4.

מטרת החכירה באופן אשר יצר פגם בביצוע חוזה החכירה⁸ ולכן נדרש היה כי הרשות תפעל לביטולו.

3.2. כניסתה של חברת שער לישראל בע"מ

21. ביום 28.2.2000 אישרה רמ"י העברת זכויותיה של חברת הדולפינריום ת"א בע"מ בנכס לחברת השער לישראל בע"מ (להלן: "החוכרת השנייה"), אשר נמצאת בבעלות חלקית של מר יוסף בוכמן, פילנתרופ יהודי אשר תורם למוסדות רבים במדינת ישראל, שחלק ניכר מהם מצוי בשטחה המוניציפאלי של עיריית תל אביב.⁹

22. יש לציין, כי מתוך התיאור של מבקר המדינה את השתלשלות העניינים, ייתכן כי החוכרת השנייה הייתה מעורבת בפרויקט עוד בשנות ה-90, טרם העברת הזכויות הרשמית.¹⁰

23. כפי שמתואר בדו"ח המבקר, מרגע שנכנסה לפרויקט חברת השער לישראל בע"מ, היא לא הביעה כל עניין להגשים את ייעוד הנכס ודחפה להקמת מלון דירות ומרכז קונגרסים בקטע ים שייבשו בצמוד למתחם הדולפינריום. לאור התנגדותה הנחרצת של העירייה להצעה זו, הציעה החברה להקים מיזם מלונאי-מסחרי מחוץ למתחם הדולפינריום, על מקרקעין סמוכים שבבעלות העירייה.¹¹ יש להדגיש כי הצעה זו של החברה, גובשה לאורך השנים לכדי תכנית והסכם ממשיים והיא למעשה זו שעומדת בבסיס התכנית בגינה מוגשת התנגדות זו.

3.3. כחלק מתיאור השתלשלות האירועים, נבקש להזכיר כי בתאריך ה-1.6.2001 נרצחו במתחם הדולפינריום 21 איש בפיגוע שאירע בכניסה לדיסקוטק שפעל בנכס. החל מתקריט זה, תדמית המועדון ניזוקה באופן קשה והוא נסגר מספר חודשים לאחר הפיגוע. **פיתוח תכנית איחוד וחלוקה לשטח.**

24. במהלך שנת 12,2002 החלה הועדה המקומית לתכנון ובניה של עיריית תל אביב ליזום עסקה משולשת, אשר באמצעותה מתחם הדולפינריום יפונה, יעבור לרשות העירייה ויהפוך לטיילת אשר תשמש את תושבי העיר. זאת, כאשר במקביל לכך, בשטח לא רחוק מהנכס, יוקם בניין מגורים ומבנה מלונאות על ידי היזם, חברת שער לישראל בע"מ, אשר כיום מחזיק בזכויות במתחם הדולפינריום.

25. בתחילת שנת 2003 נחתם חוזה בין הרשות, עיריית תל אביב והיזם על מנת להוציא לפועל את התכנית המשולשת (פירוט ההסכם בחלק ג' למסמך זה). יש לציין כי על בסיס תשובת הרשות לבקשת חופש מידע בנוגע לתכנית, זהו החוזה העדכני ביותר, עליו אף מושתתת תכנית

⁸ ס'4 לנספח "תנאי החכירה" אשר צורף לחוזה החכירה שנחתם בין הצדדים ביום 26.09.1989, מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/5.

⁹ על בסיס מידע ממאגר רשם החברות, בעלי המניות של חברת השער לישראל בע"מ הינם: יוסף בוכמן, ומטרהורן בהיר (חברה זרה). מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/6.

¹⁰ דוח המבקר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 365.

¹¹ שם, בעמ' 363, 365.

¹² הסכם בין מינהל מקרקעי ישראל, עיריית ת"א-יפו וחברת השער לישראל בע"מ אשר נחתם בשנת 2003, עמ' 2 (להלן: "ההסכם המשולש"), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/7; כפי שעולה מקובץ ריכוז הדיונים, לעיל ה"ש 6.

13/3360. בשנת 2004 אושרה לראשונה התכנית, במתכונת דומה לזו שכיום עומדת לדיון, על ידי הועדה המחוזית.¹⁴

26. אולם, התכנית לא יצאה לפועל באותה השנה, לאור העובדה כי בשנת 2005 **היזם נסוג מהחווה, רק בכדי לחזור בו מהנסיגה** כשנה מאוחר יותר. בתקופה בה היזם פרש מהעסקה, העירייה החלה לגבש מתווה של הפקעת שטח הדולפינריום.¹⁵ יש לציין, כי לידי המתנגדות לא הועברו שום מסמכים כתובים המאשרים את חזרתו של היזם מביטול החווה, עובדה אשר מטילה צל כבד אודות תקפות העסקה, שכן כידוע הדין דורש כי עסקה במקרקעין תעוגן בכתב¹⁶ (לפירוט אודות טענה זו ראו סעיף 5.4 להתנגדות זו).

27. **דוח מבקר המדינה** משנת 2006 אשר ביקר בחריפות היבטים רבים בתכנית, תרם אף הוא לעיכובה של התכנית. שכן הדוח, במידה רבה, הוא שגרם לכך שהחלטות רבות יאושרו ויישקלו מחדש על ידי הרשות וגורמים נוספים, כך לפחות למראית עין.

28. בסוף שנת 2007, אושרה התכנית במועצת רמ"י.¹⁷ בשנת 2011 חזרה התכנית לדיון חוזר בוועדה המקומית, שם ככל הידוע למתנגדות התנהלו חמישה דיונים אודות התכנית.¹⁸ במאי 2012 המליצה הועדה המקומית להפקיד את התכנית בוועדה המחוזית, אולם זו ערכה בתכנית מספר שינויים ותיקונים נוספים. לאור זאת, הועדה המחוזית אישרה להפקיד את התכנית רק בינואר 2014 והתכנית הופקדה בפועל מספר חודשים מאוחר יותר, בחודש מאי של השנה הנכוחית.¹⁹

29. **כפי שניתן לראות מתיאור השתלשלות האירועים, מתחם הדולפינריום הוזנח לאורך עשרות שנים והלכה למעשה הגשים את ייעודו התכנוני למשך תקופה קצרה ביותר. עיריית תל אביב אשר הייתה ערה למצבו העגום של המתחם ולכך שלאור הזנחתו הוא החל להיות מטרד לציבור, פועלת מזה 12 שנים על מנת לשנות מצב זה.**

30. **אולם ועל אף מאמצים אלו, התנהלותם של הגורמים השונים ובעיקר התקופה הארוכה בה פרויקט זה נגרר ועוכב, מעידים כאלף אלפי עדים אודות הבעייתיות הרבה האופפת את התכנית ומהווים הוכחה חותכת לכך שלא ניתן ואף לא ראוי להוציא את התכנית, כפי שהיא מתוכננת כיום, אל הפועל.**

¹³ תשובה בדואר אלקטרוני לבקשת חופש מידע (30.07.2014), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/8 (להלן: **תשובות הרשות מיום 30.07.2014**).

¹⁴ תמליל ישיבה מס' 800 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב, 28 (24.06.2013).

¹⁵ **דוח המבקר**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 370; **קובץ ריכוז הדיונים**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 24 (דיון והחלטת ועדה מקומית מיום 28.09.2005).

¹⁶ ס' 8 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

¹⁷ החלטה מס' 1125 של מועצת מקרקעי ישראל "מתחם הדולפינריום - תכנית איחוד וחלוקה" (30.12.2007) (להלן: **"החלטה 1125"**), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/9.

¹⁸ כפי שעולה מקובץ **ריכוז הדיונים**, לעיל ה"ש 6.

¹⁹ הוראות תכנית מפורטת מס' תא/1/3360 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב- יפו "מרחב הדולפינריום" 1 (2014) (להלן: **"הוראות תכנית מפורטת מס' תא/1/3360"**).

4. מהות התוכנית החדשה

31. עסקינן בתכנית מתאר מסוג **איחוד וחלוקה** הנעשית בהסכמת כל בעלי הקרקעות.²⁰ בתכנית שכזו פועלים לאיחוד מגרשים סמוכים וחלוקתם מחדש בהתאם לתכנית החדשה, זאת בכדי לאפשר פיתוחו של השטח וניצולו המקסימאלי לטובת בעלי הקרקע והציבור.

32. לכאורה, אופן חלוקת הזכויות בתכנית איחוד וחלוקה נגזר מהזכויות הקודמות של בעלי הקרקעות. החלוקה נעשית באמצעות השוואת חלקו היחסי של כל גורם במקרקעין לשווי השטחים והזכויות שיהיו קיימים בסוף התכנית, כאשר השאיפה היא לשמר את היחסיות המקורית באמצעות התכנית החדשה.

33. במרכז תכנית המתאר הנוכחית עומדת תכנית משולשת, אשר הוצאתה לפועל מותנית בעמידתם של כל אחד משלושת הצדדים בהתחייבויותיו:²¹

א. **הרשות מתחייבת להחכיר לדורות לעיריית תל אביב** את גוש 7407 חלקה 2, קרי מתחם הדולפינריום, לאחר שזו תשיג אישור לתכנית איחוד וחלוקה במסגרתה ישונה ייעוד מתחם זה מאזור מסחרי מיוחד לשטח ציבורי אשר יהווה המשך לטיילת ויכלול אף מוקד פיתוח ושטחים לספורט ימי. זאת, תמורת דמי חכירה סמליים.

ב. במקביל, עם אישור תכנית האיחוד והחלוקה, **תוחזר לרשות חטיבת הקרקע שכיום בבעלות העירייה**, גוש 7002 אשר כולל חלקים מחלקות: 2, 3, 9, 10 ו-11, ובשלב זה מיועדת לצורכי הציבור. זאת, כמעט ללא תמורה מצד הרשות, מכיוון שעל חלק מהקרקע רשומה הערת אזהרה לפיה עם שינוי ייעוד המקרקעין מציבורי לייעוד אחר תחזור לרשות מקרקעי ישראל הבעלות באותו חלק מקרקעין שייעודו שונה.²² יש לציין, כי בשל התניה זו הייתה דרושה לעירייה הסכמת הרשות לתכנית.²³

ג. **הרשות מתחייבת לערוך הסכם חכירה עם היזם**, חברת "שער ישראל בע"מ", אשר בתמורה לכך שיהיה מוכן לוותר על זכויותיו במתחם הדולפינריום יקבל זכויות חכירה בשטח החדש של הרשות ויזכה לבנות בו בניין מגורים ובניין מלונאות,²⁴ שעתידיים להיות כ-30 קומות כל אחד.²⁵ היזם מתחייב לשלם דמי היתר אשר עומדים על 31% מההפרש בין שווי הזכויות שהוא עתיד לקבל לשווי הזכויות אשר קעת עומדות לרשותו במתחם הדולפינריום. כמו כן, נדרש מהיזם לשלם דמי השבחה עבור השטח.²⁶

²⁰ שם, בעמ' 3.

²¹ ס' 3 להסכם המשולש, לעיל ה"ש 12.

²² שם, בעמ' 3.

²³ דוח המבקר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 366.

²⁴ הסכם המשולש, לעיל ה"ש 12, בעמ' 3.

²⁵ הוראות תכנית מפורטת מס' תא/3360/1, לעיל ה"ש 19, בעמ' 9.

²⁶ ס' 7 להסכם המשולש, לעיל ה"ש 12.

34. העסקה מוצגת כרווחית ויעילה עבור כל אחד מהצדדים הלוקחים בה חלק.²⁷ העירייה מרוויחה שטח ציבורי חדש על שפת הים אשר יתחבר לתוואי הטיילת שנבנה ופותח בשנים האחרונות, זאת לכאורה מבלי להוציא כסף מקופת העירייה על מנת לרכוש זכות זו. כמו כן, העירייה זוכה במוקד חופי של כ-750 מ"ר ובחניה ציבורית, אשר טרם הובהר האם ייגבה עבורה תשלום וכן מי יהיה הגורם אשר יגבה אותו.
35. היזם זוכה בקרקע עתירת זכויות בה הוא עתיד להקים בניין מגורים ומבנה מלונאות. במובן זה, היזם אשר מלכתחילה רכש זכויות בשטח מוגבל למדי, הכפוף למספר תכניות אזוריות וארציות אשר הגבילו אותו מלפתח את השטח כרצונו, כעת קוצר הון משמעותי שכן הוא מקבל תמורת סכום זעום יחסית, שטח אטרקטיבי ביותר עם כ-600% זכויות בנייה.
36. כמו כן, אין להתעלם מהרווח לתושבי כל המטרופולין ולתיירות הפנים והחוץ מסילוק גרוטאת הדולפינריום ופינוי החנייה באזור לפארק של ממש. מדובר ברווח סביבתי ותכנוני משמעותי עבור הציבור. אולם, במישור זה, הוא אף כרוך בהפסד מסוים משום שכחלק מהתכנית, שטח מגן הכובשים שהוא כיום שצ"פ מקומי, יעבור שינוי ייעוד לשטח מסחרי-תיירותי.
37. נדמה כי הרשות היא הגורם עם הרווח המזערי ביותר מהעסקה שכן היא איננה מקבלת זכויות חדשות, אלא רק זוכה לתשלום מהוון של דמי ההיתר ושל מס השבח (המשולם למדינה) שהיזם ישלם תמורת החכרתו את המתחם. יש לציין כי החשש שהרשות מוותרת על רווח מרבי מהעסקה אף הועלה על ידי מבקר המדינה.²⁸ יש לציין כי מדובר במחיר כבד ביותר לקופת המדינה אשר שייכת לציבור.
38. מעבר לחשש בנוגע לכדאיות העסקה לרשות וכתוצאה מכך למדינה בכלל, מתעורר אף ספק עד כמה העסקה רווחית עבור העירייה או באופן מדויק יותר עבור תושבי תל אביב. שהרי למעשה, היזם אשר עתיד לבנות את שני המגדלים נבחר ללא כל מכרז או תחרות ולכן, אין זה מן הנמנע, שהוא לא יספק את התוצר הטוב ביותר לתושבי העיר.

5. היבטים תכנוניים- משפטיים

5.1. הכשל המרכזי- פערי תמורה אדירים ובלתי מידתיים בעליל

39. דו"ח המבקר, המובא לעיל בפרק העובדתי של התנגדות זו,²⁹ מתייחס, לקיומה של שומה אותה קבע השמאי הממשלתי הראשי בשנת 2005. לפי האמור בדוח, שומה זו באה כהכרעה בנוגע להשגה שהשיג היזם על שומתו של השמאי הממשלתי המחוזי בשנת 2003.
40. על פי דו"ח המבקר, העריך השמאי הממשלתי הראשי את מתחם הדולפינריום בכ-44.5 מליון ₪, בעוד מתחם העירייה הוערך דאז בכ- 283 מליון ₪. על בסיס נתונים אלו, כותב המבקר, נכון לתחילת שנת 2007, דו"ח חמור ביותר, המונה רשימת כשלים ופגמים בהסכם הנוכחי,

²⁷ פרוטוקול ישיבת מועצת מקרקעי ישראל, 80-82 (30.12.2007).

²⁸ דוח המבקר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 368-369.

²⁹ שם, לעיל ה"ש 5, בעמ' 367.

ובהם שיטת התשלום והתמורה בהם נקטו הצדדים לעסקה המשולשת, והסכום הנמוך באופן יחסי שעל היזם לשלם.

41. בישיבה מס' 10-0031-ב' מיום 05.01.2011 דנה ועדת המשנה לתכנון ובניה בעניין התוכנית הנדונה במסמך זה. כפי הנראה מתוך פרוטוקול הישיבה, דנו חברי הועדה בהעדרה של שומה עדכנית, כאשר אחד מחברי הועדה, אלי לוי, ציין כי **"בשנה האחרונה עודכנה השומה ע"י השמאי הממשלתי"**.³⁰

42. על אף אזכורו זה, טען חבר הועדה מר פאר ויסנר כי **"יש לעדכן את השמאות לפי הקיים היום בשוק"**.

43. על בסיס פרוטוקול זה, בין היתר, פנו המתנגדות אל רשות מקרקעי ישראל ביום 03.07.2014 בבקשה לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע, ובה ביקשו כי יועבר לידיהן העתק של השומה העדכנית עליה תתבסס העסקה נשוא תכנית זו.³¹

44. ביום 22.7.2014 קיבלו המתנגדות את תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות, ולפיה **"אין שומה עדכנית בנוגע למתחם ולתכנית תא/3360/1"**.³²

45. הנה כי כן, ועל פי מיטב ידיעתן של המתנגדות, אשר ידן לא השיגה כל אזכור נוסף לאותה שומה המוזכרת בפרוטוקול שלעיל, כיום לא קיימת שומה עדכנית, **והשומה עליה מסתמכת העסקה הינה אותה שומה ישנה נושנה משנת 2005**. יש לציין, כי אף את שומה זו, התנגדה הרשות להעביר לידינו.

46. לאור העדרה של שומה עדכנית זו, וכחלק מחקר הנושא, פנתה עמותת "תושבים למען נווה צדק" אל מר איל טדי הראל, שמאי מקרקעין וכלכלן, בבקשה כי יעריך את הנכסים, לפני ואחרי הליך האיחוד והחלוקה, על מנת שיוכלו המתנגדות לקבל תמונת מצב עדכנית.³³

47. **הממצאים אותם העביר מר הראל לידיהן היו לא פחות ממדהימים.**

48. כך, על פי הערכת השמאי של מר הראל, עומד שווי הנכס הקודם, נכון להיום, על סך **42,000,000 ₪**.

49. אולם בהתייחסו אל שווי החדש של הנכס, קובע מר הראל: **"בשים לב לכל האמור לעיל, ובדגש על האמור בסעיף 10 לעיל, הנני מעריך להיום את שווי הזכויות של הנכס הנידון בתנאי השוק החופשי, בבעלות מלאה... לפי מצב תכנוני חדש בכ- 1,313,000,000 ₪ (מיליארד שלוש מאות ושלושה עשר מיליון ₪)"**.³⁴

³⁰ **קובץ ריכוז הדיונים**, לעיל ה"ש 7, בעמ' 27 (דיון ועדה המשנה לתכנון ובניה מיום 05.01.2011),
³¹ בקשת חופש מידע מטעם התנועה למען איכות השלטון לרשות מקרקעי ישראל (03.07.2014), מצורפת להתנגדות זו ומסומנת כנספח ע/10.

³² ס'ב1 למכתב תשובה של רשות מקרקעי ישראל לבקשת חופש מידע שהוגשה בהתאם לחוק חופש מידע (22.07.2014), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/11.

³³ איל טדי הראל **הערכת שווי זכויות מקרקעין** "מרחב הדולפינריום, תל אביב - תחום תב"ע מופקדת תא/3360/1" (30.07.2014), מצורף להתנגדות זו ומסומן כנספח ע/12.

³⁴ שם, בעמ' 31.

50. הווה אומר, כי הערך הכלכלי של ההטבה אותה יקבל היזם לכיסו, או שמא נאמר יגרע מכיסו של הציבור הינו חריג בהיקפו. שהרי, היזם יקבל שטח השווה פי מעל ל-31 פעמים מהשטח בו הוא מחזיק קיום.
51. יש לציין, כי בעוד מבקר המדינה בדו"ח משנת 2007 התריע על חריגה משמעותית בין השווי של כל קרקע, לפי השומה העדכנית שהובאה לידינו, כיום מדובר בחריגה הגדולה פי 5 מזו שהמבקר התריע עליה דאז.
52. וחמור מכך, בדהרתם קדימה לשם אישור התכנית מסתמכים הצדדים להסכם על תשתית עובדתית לקויה וחסרה (ועוד על כך להלן), תוך שהם מתעלמים לחלוטין מהשינוי הניכר בשווי של הנכס, ומהצורך לבסס תכניתם על שומה עדכנית ומתאימה.
53. וכך, ובהינתן השומה העדכנית, מעל אישורה של התכנית מתנוסס דגל שחור. הכשל המרכזי באישורה אינו רק תכנוני גרידא, אלא משמעותו הינה: **מתן מתנה עצומת היקף, המשוערכת בכ-1.2 מיליארד ₪ על חשבון הציבור ליזם פרטי, כדי שיפנה שטח שמתאים ומיועד מלכתחילה לשימוש ציבורי.**
54. אכן, המטרה טובה, אולם מתן **ההטבה הבלתי פרופורציונאלית**, כפי שמלמדת השמאות בעניין זה, תוצאתה אינה רק השלכה של כספי ציבור שיכלו לשמש ליעודים טובים וחשובים, אלא שהיא יוצרת נזק דו ראשי משמעותי נוסף.
55. ראשית, פגיעה תכנונית פוטנציאלית – פוטנציאל שכפי שיוסבר בהמשך מתממש במלואו במקרה זה – ושנית, פגיעה עקרונית באינטרס הציבורי הרחב שחילופים מעין אלו ימשיכו להתבצע במקרים נדרשים נוספים גם בעתיד. **שתי פגיעות אלו הופכות את ההחלטה בדבר מתן התמורה המוגזמת בכדי להשיג את המטרה הציבורית (שהיא כאמור, ראויה כשלעצמה), להחלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית בעליל, אשר דינה בטלות גמורה.**
56. ויובהר – אין משמעות הדבר שתמורה במקרים כאלו חייבת להיות ביחס של 1:1 בלבד. גם יחס גבוה יותר (משמע, פיצוי גבוה יותר מערך הזכויות המקוריות) יכול להימצא במתחם הסבירות. למשל, אם התוספת מיועדת לביצוע של הריסה, שיקום או פיתוח השטח הציבורי "שנפדה", דבר שמוסיף עלויות על הסכום הנדרש לפדיון. ואולם, מתן תמורה בהיקף גדול יותר באופן משמעותי, העומדת על שווי של פי 31 מנכס אשר כיום בידו של היזם, היא בלתי סבירה, ובמקרה כזה נדרש לנקוט בהליך של הפקעה לצרכי ציבור, שבמסגרתה התמורה שתינתן אמורה להיות בהתאם לשווי הזכות שהופקעה.
57. **שתי הפגיעות באינטרס הציבורי שאוזכרו לעיל במקרה של מתן תמורה מוגזמת בדמות זכויות בניה חלופיות עודפות, הינן ברורות וחד משמעיות.**
58. אין ספק שככל שתגבר בארץ המודעות לשמירת הסביבה, שנמצאת בעליה בשנים האחרונות, יחד עם הפיתוח המוגבר הצפוי בארץ בעשורים הקרובים, יהיה צורך לעשות שימוש הולך ורב בפדיון זכויות במקומות בהן האינטרס הציבורי מצריך או מחייב זאת.

59. כך שהמדובר הוא בזכויות עודפות בבניינים לשימור, שנכון להעבירן למקום אחר, וכך בזכויות בניה באזורים הראויים לשימור או שלציבור יש בהם אינטרס מיוחד, כמו חוף הים. לכן חשוב כל כך שהתמורה שתינתן במקרה של פדיון זכויות מסוג זה (ניוד זכויות) תהיה בפרופורציה (גם אם לא תהיה זהה, כמוסבר לעיל) לערך האמיתי של הזכויות שניפדו.

60. ודוק, ברגע שבמקרה אחד ניתנה תמורה מוגזמת ביותר, כמו שמוצע לעשות כאן, הרי שכל יתר בעלי הזכויות שנכון לפדות אותן "יתיישרו" מבחינת רמת הציפיות לפי התקדים שנקבע, והקושי לבצע פדיון או ניוד זכויות מסוג זה בעתיד יגדל באופן לא פרופורציוני, הן מבחינת גיוס המשאבים לצורך כך, שיהיה קשה יותר, והן מבחינת האילוצים התכנוניים שהדבר יכתוב, שיביא לכך שיהיו פחות ופחות מקרים בהם יצליחו להתגבר על הקושי ולייצר מנגנון רצוי של פדיון.

61. **כל אלו, כמובן, מובילים לאותה מסקנה, שאין זה סביר במידה קיצונית, אין זה מידתי ואין זה ראוי, לאשר את התכנית המוצעת, אשר פגיעתה בהקשר הרחב היא אף גדולה מפגיעתה במקרה הקונקרטי.**

5.2. ההסכמה אשר עומדת בבסיס התוכנית אינה מבוססת על תשתית עובדתית

ראויה

דין ההסכמה כדין החלטה מנהלית

62. כאמור, השטחים אשר עומדים במרכז תכנית האיחוד והחלוקה המפורטת בתכנית 1/3360, מצויים **בבעלות רשויות מנהליות**. מתחם הדולפינריום הינו בבעלות רשות מקרקעי ישראל, והמתחם עליו עתיד היזם לבנות בניין דירות ומגדל מלונאות הינו כיום בבעלות העירייה, אך עתיד לחזור לרשות בהתאם להסכמה מוקדמת בין הרשויות, המבוססת על תרחיש בו ישונה הייעוד של השטח.³⁵ שתי הרשויות - רשות מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב - משמשות בתפקידן, מכוח חוק, כשליחות ונאמנות של הציבור.

63. בעניינו, התכנית שהופקדה על ידי ועדת התכנון והבניה המחוזית, הינה תכנית איחוד וחלוקה **בהסכמה**. משמעות הדבר כי מדובר בתכנית אשר מוגשת בהסכמת כל הצדדים הרלוונטיים. בהקשר זה יש להדגיש כי "ההסכמה" העיקרית אשר נדרשת לתכנית הינה מצד הרשות, שכן העירייה, באמצעות הוועדה המקומית לתכנון ובניה, היא זו שקידמה ויזמה את התכנית מלכתחילה.³⁶ נבקש להבהיר, כי אין בכוונתנו לטעון כי החובות שיתוארו לעיל אינן חלות על עיריית תל אביב, אלא אך להבהיר כי ההסכמה המשמעותית ביותר לתכנית הינה זו של הרשות ולכן נבקש לבחון את האופן בו התקבלה ביתר שאת.

64. מכיוון שבמקרה זה מדובר בהסכמה של רשויות מנהל, הרי שהלכה למעשה מדובר בהחלטה מנהלית אשר צריכה לעמוד בסטנדרט של כללי המשפט המנהלי. לפיכך, נדרש שההסכמה של

³⁵ שם, בעמ' 366; ס'3 להסכם המשולש, לעיל ה"ש 12 - "היזמה לתב"ע החדשה הכוללת את התכנית לאיחוד וחלוקה הינה של העירייה ושלה בלבד וקידומה נעשה וייעשה על ידה ועל חשבונה...".
³⁶ הוראות תכנית מפורטת מס' תא/1/3360, לעיל ה"ש 19, בעמ' 7.

כל אחת מהרשויות תתקבל בהתאם לפרוצדורה מנהלית ראויה, תעמוד באמות מידה גבוהות של מנהל ציבורי תקין ובין השאר תהא אף מבוססת על תשתית עובדתית מדויקת ואמינה.

החובה לבסס החלטה מנהלית על תשתית עובדתית ראויה

65. בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2006, נמתחה ביקורת חריפה אודות האופן בו התקבלה ברשות ההחלטה לאשר את התכנית.³⁷ לאחר פרסומו, נדמה כי הרשות הפנימה חלק מהביקורות אשר הופנו כלפיה ומסיבה זו דנה בהחלטה לאישור התכנית פעם נוספת ואף העבירה אותה במנגנונים שונים: ההחלטה נדונה בוועדת הביקורת של הרשות³⁸ והתקבלה על ידי מועצת הרשות בהחלטה מס' 1125 של המועצה.³⁹

66. יחד עם זאת, למרות העובדה שהרשות תיקנה את דרכיה חלקית באמצעות העברת ההחלטה במנגנונים הנדרשים, נדמה כי מבחינה מהותית, החלטתה הנוכחית איננה עומדת בסטנדרט של החלטה מנהלית נאותה, זאת לאור העובדה ש"ההסכמה" של הרשות לתכנית מבוססת על **תשתית עובדתית חסרה ופגומה**.

67. הלכה פסוקה היא במשפט המנהלי, כי בטרם קבלת החלטה, על הרשות המנהלית להניח תשתית ראייתית ראויה: עובדות, הערכות, חוות דעת או נתונים עיוניים, שעל פיהם יופעל שיקול הדעת המנהלי ותתקבל ההחלטה המנהלית.

68. על הלכה זו חזר בית המשפט פעמים רבים, כך למשל ברע"ב 426/06 **חוא נ' שירות בתי הסוהר**, תק-על 2006(1) 3425, עמ' 3429 (2006):

"הפעלת סמכות מינהלית מצריכה בראש וראשונה קיומה של תשתית עובדתית עליה מבססת הרשות המינהלית את שיקול דעתה בבואה לקבל החלטה".

69. חובה זו הינה חובה כללית החלה על כל פעולות המנהל, וחלה בין השאר אף על החלטות בתחום התכנון והבנייה. היטיבה להדגיש זאת השופטת (כתוארה דאז) בייניש בסעיף 5 לפסק דינה בעע"מ 1975/01 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כרמיאל נ' רובינשטיין**, פ"ד נו(6) 638 (2002):

"רשויות התכנון – כמו כל רשות מינהלית אחרת – חייבות להפעיל את סמכויותיהן על סמך תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה"

70. לאור זאת, ברי כי נדרש היה מהרשות לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית אמינה ואף עדכנית, שהרי ללא בסיס שכזה ההחלטה המנהלית חסרת יסוד ובמובן זה משולה למבנה שיסודותיו רעועים.

³⁷ **דוח המבקר**, לעיל ה"ש 5, בעמ' 368–369.

³⁸ פרוטוקול ישיבת מועצת מקרקעי ישראל, 82 (30.12.2007).

³⁹ **החלטה 1125**, לעיל ה"ש 17.

החלטת הרשות מבוססת על תשתית עובדתית רעועה

71. במקרה זה, התשתית הראייתית עליה ביססה הרשות את החלטתה איננו תקין שכן תשתית זה לא עומדת באף אחד מהמבחנים אשר נקבעו בפסיקה.⁴⁰ ההחלטה מבוססת, כאמור, על **הערכות שמאות ישנות ולא עדכניות.**

72. לפי נהלי מועצת הרשות, תוקפה של שומה נע בין שנה לשנתיים, בהתאם לאופי העסקה אשר עתידה להיערך בקרקע.⁴¹ בחלוף שלוש שנים לשומה שככל הנראה נערכה בשנת 2011, **ברי כי אין כל שומה עדכנית עבור התכנית ומסיבה זו התשתית העובדתית חסרה ביותר.**

73. פגם זה יורד לשורש ההחלטה, משום שהקושי העיקרי באישור העסקה קשור, כאמור, בפער הקיצוני בין שוויים של השטחים לפני התכנית החדשה לשוויים לאחר שהתכנית תוצע לפועל מסיבה זו, העדר שמאות עדכנית מהווה הפרה של כל אחד מארבעת המבחנים אשר נקבעו בפסיקה לעניין רמת התשתית העובדתית הנדרשת מרשות מנהלית.⁴²

74. שהרי, העדרן של שומות עדכניות פוגע בחובה המוטלת על הרשות לאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים להחלטה. בנוסף, ביסוס החלטה על שמאויות ישנות, אשר כפי שעולה מהשמאות המצורפת להתנגדות זו, אינן רלוונטיות יותר למצב הקיים, מהווה הפרה של הכלל לפיו יש להתבסס אך ורק על נתונים ועובדות השייכים לעניין החלטה.

75. כמו כן, הסתמכות על שומות ישנות פוגמת במידת אמינות הנתונים עליה מסתמכת הרשות, וכן, ולאור העדרן של שומות עדכניות, ספק אם התשתית הראייתית עליה ביססה הרשות את החלטתה מוצקה במידה מספקת על מנת לתמוך בהחלטה.

76. לגישתנו, לאור העדרה של שומה עדכנית ורלוונטית, לא יכלה הרשות להעריך נכונה את מהות העסקה שהיא מאשרת ולכן זו לא עמדה בכללי המשפט המנהלי הדורשים כי קבלת החלטות מנהליות ראוי שתעשה על בסיס תשתית עובדתית מקיפה ויסודית. על כן דינן של ההחלטות על בסיסן הוגשה התכנית להתבטל.

77. בהקשר זה נבקש להזכיר כי בית המשפט לא פעם פסל החלטות מנהליות משום שלא היו מבוססות על עובדות כנדרש. ראו: בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5), 412, בעמ' 423-424 (1994); בג"צ 852/86, אלוני ואח' נ' שר המשפטים, פ"ד מא (2) 1 (1987).

5.3 מקורות נוספים המטילים על הרשות חובה לעדכן את השומה

78. מעבר לאמור לעיל, נדמה כי ניתן לגזור את החובה לערוך שומה עדכנית טרם הפקדת התכנית אף מדיני התכנון והבנייה ומהתחייבות ספציפיות של הצדדים לעסקה.

79. להלן מספר דוגמאות לטענה זו:

⁴⁰ בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, פ"ד מח (5), 423-426 (1994) (להלן: "בג"צ יורונט").

⁴¹ החלטה מס' 1237 של מועצת מקרקעי ישראל "תוקף שומות" (30.05.2011).

⁴² בג"צ יורונט, לעיל ה"ש 40.

א. נדמה כי מהחובה החוקית המוטלת על מגיש התכנית להגיש יחד עימה אף מסמכים הדרושים להסברתה ניתן אף לגזור את החובה להגיש שמאות עדכנית טרם הפקדת התכנית בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה.⁴³ שהרי, ברי שעל מנת שחברי הוועדה יוכלו להעריך נכונה את ההלימות הכלכלית של התכנית, עליהם להיות מודעים לשווי העדכני של כל אחד מהנכסים.

ב. ניתן להסיק חובה זו אף מהחובה הספציפית שנחתם בין הרשויות ליזם, לפיו השומה הבסיסית הסופית תימסר לצדדים במועד שיחול לפחות 60 יום לפני המועד האחרון להגשת התנגדויות לתב"ע החדשה.⁴⁴ דהיינו לפי ההסכמה הין הצדדים, נדרש היה לפרסם שומה עדכנית עד ליום 02.06.14. בהקשר זה, נדמה כי אף מבחינה מנהלית, אין זה ראוי כי גוף מנהלי יוציא לפועל הסכם מבלי שהוא וידא כי התוצאה שלו טובה עבור הציבור.

ג. כמו כן, ניתן ללמוד על הצורך בעדכון השומות מסעיף 7 להחלטת הרשות 1125 לפיו נדרש לערוך שומה חדשה שנתיים ממועד קבלת ההחלטה אשר כאמור התקבלה בשנת 2007.⁴⁵

80. כפי שצוין לעיל, סוגיית עדכניות השומות עלתה מספר פעמים בדיונים שונים של גורמי קבלת החלטות, ביניהם משרד מבקר המדינה⁴⁶ וחברי מועצת העיר.⁴⁷ למרות כל אלו, הוגשה התוכנית מבלי ששומה עדכנית נלווית לה.

5.4. שינוי הנסיבות וביטול היזם את החוזה, מאיינים את קיומו של חוזה בין 11 שנים

81. בשולי הדברים, ובקציר האומר תבקשנה המתנגדות להפנות את תשומת לב הוועדה לכך שבהתאמה לכך שאין שומות עדכניות, אף החוזה בין הצדדים, אשר מסדיר מבחינה משפטית כיצד התכנית תבוצע בפועל, אינו עדכני, וספק אם הוא תקף.

82. לעניין זה המתנגדות תבקשנה להבהיר, כי ככל הידוע להן, בהתאם למידע שנמסר להן מהרשות, החוזה משנת 2003, לפני כ-11 שנים, הינו החוזה העדכני ביותר אשר נחתם בין הצדדים לתכנית.⁴⁸

83. ככלל, אין פגם אינהרנטי בחוזה אשר נחתם לפני שנים רבות, אולם לאור העובדה שבשנת 2005 היזם נסוג בו מהעסקה וביטל את החוזה,⁴⁹ נדמה כי מחובתה של הרשות היה לחתום על

⁴³ ס' 83א(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

⁴⁴ ס' 9 להסכם המשולש, לעיל ה"ש 12.

⁴⁵ ס' 17 להחלטה 1125, לעיל ה"ש 17.

⁴⁶ דוח המבקר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 370.

⁴⁷ קובץ ריכוז הדיונים, לעיל ה"ש 6, בעמ' 26, מר ארנון גלעדי - "יש לעשות בדיקת שמאות עדכנית ולא מה שהיה לפני 5 שנים..." (דיון ועדה המשנה לתכנון ובניה מיום 05.01.2011), בעמ' 27, מר אהרון מדואל - "מדוע לא עודכנה השמאות מאז 2003?".

⁴⁸ תשובת הרשות מיום 30.07.2014, לעיל ה"ש 13.

⁴⁹ שם, בעמ' 24 (דיון והחלטת ועדה מקומית מיום 28.09.2005); דוח המבקר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 370, 365: "אם יוחלט לחדש את העסקה עם היזם, מן הראוי לשקול מחדש מהי התמורה הראוי שהמינהל זכאי לה".

חוזה הסכמות חדש.⁵⁰ זאת, לאור העובדה שבעסקת מקרקעין נדרש לערוך חוזה בכתב,⁵¹ ולכן אין כל תוקף להסכמה שהתקבלה בעל פה בין הצדדים.

84. דרישה זו אף מתחזקת נוכח העובדה שמאז חתימתו, השתנו באופן מהותי הנסיבות בגינן נחתם החוזה, ומספיק ונציין את צמיחת שווי הקרקע פי מספר מונים המהווה בוודאי שינוי קיצוני בנסיבות חתימת החוזה.

85. בנוסף לא ניתן להתעלם מהחשיבות הציבורית העצומה שהציבור מייחס למיקום התכנית – בסביבה החופית ולהגנה לה זכתה סביבה זו במסגרת חוק השמירה על הסביבה החופית משנת 2004.

86. **מתוך כך ראוי ולאור האמור לעיל, נדמה כי נדרש היה לעדכן את החוזה ולוודא חתימתו בכתב, טרם הגשת התכנית לאישור.**

87. **לסיכום פרק זה, נדמה כי הוכח שהסכמתה של הרשות לתכנית איננה מבוססת על תשתית עובדתית ראויה ומשכך איננה תקפה. מסיבה זו, על הועדה לראות בהסכמתה של הרשות כבטלה ולהתחשב בעובדה זו בשעה שהיא שוקלת האם לאשר את התכנית.**

6. היבטים תכנוניים ציבוריים

88. חוף הים והסביבה החופית של תל אביב הם בבחינת משאב קרקע ציבורי ראשון במעלה עבור כל תושבי המדינה. אין ספק כי כל פעולת פיתוח במרחב זה הינה בעלת השלכות נרחבות מבחינת הציבור. הפופולאריות של הסביבה החופית במרכז ת"א ודרומה היא מהגדולות במדינה. בערבי שבת ובמוצאי שבת מלאה טיילת החוף של תל אביב וכן העורף החופי באלפי אנשים המוצאים במקום זה מקום של בילוי אולטימטיבי ברוב ימי השנה.

89. הפיתוח בשנים האחרונות לאורך חופה של ת"א-יפו נעשה ברובו לרווחת הציבור – אם זו חידושה של הטיילת ובחינת הקשר בין רצועת החול לטיילת, אם זה מתחם התחנה על גבול יפו ואם זה הנמל בחלק הצפוני יותר של העיר.

90. אמנם, הרבה ממוקדי הבילוי והפיתוח ממוסחרים באופן מוגזם אך הציבור נוהר בהמוניו אליהם, כמו גם אל חופי הים עצמם. **כך שלא נגזים אם נקבע כי לחופי ת"א ולמרחב החופי בכלל חשיבות לאומית כסמל של מרחב ציבורי ראוי, נגיש, מגוון ופתוח ללא תשלום.**

91. לא ניתן להתעלם מהטעויות שנעשו עד כה מבחינת תכנון שימושי הקרקע ועורפם – הכביש הקרוב והרחב מדי והמגדלים, החוסמים את הקשר הבלתי אמצעי בין העיר לים, חוסמים מבטים, רוחות וגישה פתוחה.

⁵⁰ שם, בעמ' 370.
⁵¹ ס' 8 לחוק המקרקעין.

92. לצערן של המתנגדות, עיריית ת"א לא השכילה ללמוד מהחומה הקיימת כי זה אינו הקשר הרצוי בין העיר לים ומוסיפה עוד ועוד מגדלים החוסמים עוד יותר את המבטים, הגישה והתדמית של החופים ומנתקים את העיר עצמה מחופיה.

93. לדעתנו, במקומות בהם ניתן לפתוח את העיר אל הים ע"י שמירה על שטחים פתוחים, בנייה נמוכה או מרקמית – יש להתאמץ ולעשות כן.

94. המתנגדות מברכות על המאמץ לפנות את מבנה הדולפינריום ולשדרג את המרחב הציבורי החופי. אין ספק כי קישור בין הטיילות הקיימות והשגת רצף של מרחב ציבורי על שפת הים יועיל לציבור באופן משמעותי ויעלה את פופולאריות של המרחב כולו. מדובר בתיקון עיוות מתמשך.

95. **אולם, המחיר אותו נדרש הציבור לשלם אינו מידתי ומעורר תהיות רבות.**

96. גם באזור פיתוח עירוני, בו ניתן להצדיק לעתים בנייה בתחום הסביבה החופית לטובת הציבור, יש לבחון את המוצע לאור הקיים. בקו החוף של ת"א קיימים מלונות וקיימים מגדלים של דירות יוקרה. יש מעט מדי מרחב ציבורי. אם ניתן – יש לשמור על שטחים אלו נקיים מבינוי לטובת מרחב חופי – ציבורי.

97. על פי התכנית, במיקום אסטרטגי וחשוב יוקמו שני מגדלים בני כ-30 קומות, המתווספים למגדלים הקיימים ומגבירים את הניתוק בין העיר הקיימת לים. חומת המגדלים מהווה חסם פיסי, פסיכולוגי ואקלימי בין העיר לים. ככלל, המגדלים אינם מאפשרים גישה חופשית למרחב החופי אלא דרך מעברים מסוימים וספורים בלבד, אינם מאפשרים כלל מבטים מתוך העיר אל הים ואינם מאפשרים הנאה מאחד היתרונות של עיר על חוף הים – הבריזה.

98. לדעתנו, במקרה דנן, על העירייה לנקוט בכלים אחרים לפינוי הדולפינריום כך שגם רווחת הציבור בכל הנוגע לבנייה במרחב החופי תישמר ויתרונו של מקום זה כמקום ללא בינוי – יישמר אף הוא.

99. במאמר מוסגר יזכירו המתנגדות כי בצמוד למגדלים המתוכננים מצויה פנינה אדריכלית וחשובה תרבותית – מסגד חסן בק במקום שהמסגד יובלט כסמל לדו קיום ולכיבוד דתות אחרות במדינה כמו שלנו, על פי התכנית, המסגד עתיד להיבלע בצל המגדלים ובמרחק עשרות מטרים ממנו ייבנו מבנים אימתניים וגבוהים ממנו פי כמה.

100. בניית המגדלים תפגע עוד יותר בסביבה החופית ובקשר בין העיר לים. המגדלים מתוכננים במיקום אסטרטגי בין מרכז ת"א לדרומה וליפו, במקום בו קיים כיום קו מבט מדרום לצפון, אשר עתיד להיחסם גם הוא.

101. הנגישות כיום גם היא נעימה יחסית ועלולה להיחסם ע"י המגדלים. גם אם מתוכננים מעברים, הרי שאין להשוות גישה חופשית בדרך בשטח פתוח בין כל הבינוי הקיים כבר דרך המוקפת משני צידיה במבנים גבוהים.

102. באשר לייעוד המגדלים – הרי שאם יש הגיון בתכנון מלון נוסף על חופה של ת"א, גם לפי הוראות תמ"א 1/12, הרי שאין כל הצדקה לפיתוח מגורים במקום.

103. בסביבה מצוי גן הכובשים, מלונות אחרים, שוק הכרמל ומבנים אחרים כמו בית גיבור. לדעת המתנגדות אין לפתח מגורים כה קרובים לחוף הים וליצור מעין "בועה" פרטית בתוך המרחב החופי-ציבורי.

104. מגורים בתחום הסביבה החופית אינם מקובלים. עם אישורו של חוק השמירה על הסביבה החופית נקבע קו ה 300 מטר כקו השמירה על מרחב חופי למען הציבור. מרחב זה מכיל כבר בניה פרטית רבת היקף מכח תכניות שאושרו טרם כניסת חוק החופים לתוקף. תכניות חדשות מעין אלו, המכילות שימוש פרטי לחלוטין בקרקע חופית, אמורות להיות נדירות. לצערנו לא כך המצב.

105. לעמדתנו משאב הקרקע החופי הוא המשאב החסר ביותר מבין משאבי הקרקע השונים. תכנונה של שכונת מגורים במרחב החופי, מחציתה בתחום הסביבה החופית ממש, אינו מעשה תכנוני וציבורי נכון ואינו ראוי לקידום.

106. גם אם השטח מיועד לבינוי, הרי שלדעת המתנגדות המלון קרוב מדי לחוף הים ונמצא במקום מורכב מבחינת התנועה. ניתן היה לצפות לסידורי תנועה אחרים במקום ולא לבנייה של מגדל מלונאות מבודד מסביבתו ע"י כבישים.

107. דווקא מגדל המגורים נמצא במקום המתאים למלון – חלקו עדיין בתחום הסביבה החופית וחלקו כבר מצוי בסביבה העירונית המזרחית יותר, צמוד לשטח ציבורי פתוח.

108. אדם טבע ודין נאבקת מזה שנים ביישום תכניות ישנות לתיירות במרחב החופי במקומות בלתי מתאימים. והנה, דווקא כאן נמצא פוטנציאל גדול הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית ללא פגיעה בסביבה. נראה כי חסרה ראייה לטווח רחוק יותר מבחינה זו. לדעתנו הבנייה המרקמית שמתאימה יותר למקום היתה יכולה להיות עבור מלונאות, מסחר ובילוי וכך להוות דופן עירונית חשובה ושוקקת הן עבור הסביבה החופית והן עבור המרחב הבנוי ממזרח.

7. סתירות בין התכנית לתכניות החלות במקום

109. במקביל לקידומה של התכנית הנידונה בהתנגדות זו, קיימות שתי תוכניות נוספות החלות באותו מקום ובעלת חשיבות לעניין הנידון במסמך זה. המדובר הוא בתמ"א 4/13 ובת.א. 5000.

110. התכניות החלות במקום אינן מאושרות סופית אולם מופקדות שתיהן. לעמדת המתנגדות יש חשיבות להוראותיהן ביחס לתכנית המופקדת – אשר לצערנו ההתייחסות אליהן במסגרת התכנית נעשתה באופן מגמתי, רק לשם הצדקת הבינוי המסיבי המתוכנן ומבלי להתייחס לסעיפים אחרים של תכניות אלו, המטילים חובות ומגבלות בנוגע לתכנון של מרחב ציבורי.

7.1. תכנית המתאר הכוללת של תל אביב - תא 5000 :

111. התכנית, המופקדת בימים אלו, אמורה להוביל את התכנון של תל אביב כולה בעשרות השנים הבאות. התכנית נערכה במשך שנים, כללה הליכי שיתוף ציבור מסוימים והוגשו לה התנגדויות רבות.

112. למרות היותה מופקדת בלבד, לתכנית חשיבות גדולה ככוונות מובילי העיר ועקב אישורה להפקדה ע"י הוועדה המחוזית.

113. עקב כך, מסמכיה המכילים קביעות לגבי כיוון ההתפתחות של העיר יש שיהוו שיקול חשוב בשיפוט תכנית הדולפינריום. שני נושאים עולים בהשוואה למסמכי התכנית המופקדת – אחוזי הבנייה (רח"ק) וגובה הבנייה המותרת באזור זה.

114. יש לציין כי הסטיות אשר יתוארו להלן מהתכנית האזורית מעידות באופן מהדהד אודות האינטרס הכלכלי אשר עומד בבסיס התכנית, אינטרס אשר גובר ואף דורס את האינטרסים התכנוניים והסביבתיים של הציבור בתכנית זו.

• אחוזי הבנייה – הרח"ק

115. במקור, סומנו במקום אחוזי בנייה עד גובה "רח"ק 4" בלבד, כלומר 400%. בישיבה שנערכה בלשכת התכנון המחוזית עלה נושא זה ע"י אורלי אראל והוצג כ"טעות" וכי יש לשנות, כלומר להגדיל, את הרח"ק באזור לפי "אזור מוטה מלונאות". משמעות ההעלאה כי הוספת שלישי (!) נוסף של אחוזי בנייה – העלאה מרח"ק 4 לרח"ק 6 :

בינוי

• אורלי אראל

- על פי תוכנית המתאר הכללית של תל אביב שהוגשה הרח"ק בתחום התוכנית הוא 4, מדובר בטעות, צריך להגדיל את הרחק שהוצע בה באזורים מוטי מלונאות.
- גובה הבניינים נקבע בוועדה המקומית בהתאמה לבינוי של סי.וואן מדרום, אנחנו מעדיפים שהגובה לא ישתנה.

116. כפי שמובא בהמשך עמדה זו התקבלה ע"י לשכת התכנון ומסמכי התכנית העירונית הכוללת שונו בהתאם :

• סיכום נעמי אנג'ל

א. תוכנית המתאר הכללית של תל אביב :


1. בהחלטת ההפקדה צריך לתקן את תוכנית המתאר בהתאם לתוכנית לעניין זכויות הבנייה (הרחק), ולציין שמדובר בטעות.

117. אין ספק כי השיקול התכנוני העומד בבסיס קביעה זו אינו ברור. לעומת זאת, השיקול הכלכלי בשינוי שכזה בהחלט בולט ונדמה כשיקול אשר הוביל קביעה זו.

• גובה הבינוי המותר לפי תא/5000

118. התכנית קובעת ב"נספח עיצוב עירוני" אזורים של בנייה לגובה לפי מספר קומות. לפי תא/5000, נקבע כי באזור המיועד לבינוי בתכנית זו מותר לבנות עד 25 בלבד.

119. יש לציין, כי לעובדה זו התייחס אף המשרד להגנת הסביבה במסמך ההערות שנכתב מטעמו לאחר ישיבת הכנה שהתקיימה במשרדם ובו נדרשה חוות דעת הסביבתית לתכנית (צורף לחוות הדעת הסביבתית של לשם-שפר).

 מדינת ישראל המשרד להגנת הסביבה מחוז תל אביב	
לכבוד אדרי' נעמי אנגיל מתכנתת מחוז ת"א משרד הפנים	
שלום רב,	
<u>הנדון: תא/3360 / 1 – תכנית הדולפינריום – דרישה למסמך סביבתי.</u>	
בתאריך 10.4.13 התקיימה ישיבה במשרדנו בה הוצגה התוכנית.	
תאריך: י"א אייר תשע"ג 21 אפריל 2013 תיק: תא 3360 1 סימוכין: 13 - 31 סימוכין מניימ: 206-14845	

זכויות הבנייה בתכנית זו מוצעות ב-2 מגרשים לבנייה למלונאות (מגרש 102) ובנייה למגורים (מגרש 101) מעבר לקו ה-100 מ', כשמסחר יתאפשר בכל הקומה הראשונה ותווצר חזית מסחרית לרחוב. על פי המוצע גובה הבניינים המקסימלי הינו 28 ק'. תכנית המתאר של תל אביב, בה התקיים דיון לחקיקה בחודש פברואר (נספח עיצוב עירוני) מציעה במקום בנייה עד 25 ק'. יש להציע התאמה הן בהוראות התכנית והן בנספח הבינוי לגובה הקומות שהיה בדיון של תכנית המתאר. בהתאם לבינוי המוצע, יש להציג מסמך הכולל התייחסות למידת ההתאמה של הבינוי המוצע ופריסת שימושי הקרקע לתנאי האקלים חשוררים במקום, לרבות משטר הרוחות והצללות.

120. בישיבה שנערכה בלשכת התכנון המחוזית ביום 10.6.14 בה השתתפה טל בן דב, נציגת המשרד להגני"ס וכותבת ההערות לתכנית, הועלה נושא זה אולם במקום להפחית את מספר הקומות בתכנית ל 25, מאפשרת מתכנתת המחוז להותיר 28 קומות במתחם:

מדינת ישראל

משרד הפנים – מינהל מחוז תל אביב
לשכת התכנון המחוזית

ב' בתמוז התשע"ג
10 ביוני 2013
תת 1820-2013

משתתפים:

אדרי' נעמי אנג'ל - מתכנתת מחוז תל אביב
גבי טל בן דב - מתכנתת המחוז, המשרד להגנת הסביבה
גבי אורלי אראל - סגנית מהנדס העיר ומנהלת אגף תכנון עיר, מינהל הנדסה - עת"א יפו
אדרי' לריסה קופמן - ראש צוות תכנון מרכז, מינהל הנדסה - עת"א יפו
אדרי' גיורא רוטמן - רוטמן אדריכלות ובינוי ערים
אדרי' נעם אלקבץ - רוטמן אדריכלות ובינוי ערים
גבי ענת אלשיך - ראש ענף (מזכירת ועדה מחוזית)
מר רון לשם - יועץ סביבה, לשם שפר איכות סביבה

רשם:

אדרי' עיזאלדין דאהר, בודק תכניות

סיכום ישיבת מכינה מקים 7/3124 : לתוכנית תא 044710 מרחב הדולפינריום

• סיכום נעמי אנג'ל

א. תוכנית המתאר הכללית של תל אביב:

1. בהחלטת ההפקדה צריך לתקן את תוכנית המתאר בהתאם לתוכנית לעניין זכויות הבנייה (הרחק), ולציין שמדובר בטעות.

ב. חלופות בינוי:

- יש יתרונות וחסרונות לכל אופציה, להשאיר את הגובה עכשיו על פי החלטת הועדה המקומית שזה 28 קומות.
- אפשר להציג חלופות בינוי שונות מול הועדה המחוזית, יכול להיות שיופקדו יותר מחלופה אחת.

121. ניתן לראות כי בסיכום ישיבה זו הותר להתקדם עם בינוי בגובה 28 ולא הייתה התייחסות לקבוע בתכנית המתאר המקומית של תל אביב שאושרה להפקדה וכיום מופקדת עם קביעה סותרת לגובה המופיע בתכנית זו.

122. עוד ניתן לראות כי במקום לשקול את הפחתת אחוזי הבנייה לפי מה שהיה קבוע בתכנית המתאר הכוללת עד שלב זה – רח"ק 4 – מועלים אחוזי הבנייה לרח"ק 6 ומתכנתת המחוז מורה על תיקון תכנית המתאר לפי תכנית הדולפינריום!

123. המתנגדות תטענה כי הסיבה לכך הינה כלכלית בלבד וקביעת גובה העולה על הרצוי לפי עורכי התכנית המתאר והוועדה המחוזית שאישרה אותה להפקדה אינו מקובל ואינו נובע משיקול תכנוני!

7.2. תמ"א 4/13:

124. תכנית זו אינה מאושרת, אך ישנה התייחסות עוקבת במהלך הדיונים בוועדות השונות להוראותיה באשר לקיומו של מוקד פיתוח ולהיותו של השטח חלק מ"מתחם 15" על פי תכנית זו.

125. בהמשך דברינו, בחלק 6.3 המתייחס להערות הנקודתיות לתכנית, נסקור את הוראות תכנית זו על מנת להוכיח כי בניגוד להוראות התכנית, התמ"א אינה מאפשרת רוחב כה מועט של המעברים בעורף הבנוי, דהיינו, במגרשי המגורים והמלונאות.

126. **הערות נקודתיות לתכנית באם אכן תבחר הוועדה לאשרה במתכונתה הנוכחית, בחירה אשר כאמור המתנגדות מתנגדות לה בכל תוקף.**

• העדר התניות נדרשות לשלבי ביצוע התכנית

127. בהוראות התכנית לא מופיעה שלביות (סעיף 7) ואילו בסעיף מס' 6 "תנאים להגשת/מתן היתרי בנייה" לא קיימות ההתניות הנדרשות לדעת המתנגדות. להלן יפורטו השינויים הדרושים:

א. הוספת תנייה קשיחה לבקשות היתר במרחב התכנית

128. לפי ס' 6.1 ס"ק 1 לתכנית: "תנאי להגשת בקשה להיתר בכל מרחב התכנית הינו אישור מוקדם של הוועדה המקומית לעניין חלקיות/שלביות הבנייה".

129. סעיף זה אינו מבטיח כלל את רווחת הציבור וטובת העיר! אין להותיר את קביעת השלביות בידי הוועדה המקומית. ועדה זו נתונה ללחצים שונים ומונעת מאינטרסים שונים, אשר לעתים אינם זהים לאינטרס הציבורי הכולל. יש למנוע מצב בו הוועדה המקומית תאשר את הקמת המגורים בלבד, לא תעמוד על החובה לפתח את השצ"פ כתנאי לפיתוח המגורים ועוד.

130. לפיכך, יש לערוך כבר בשלב זה את השלביות הנדרשת ולכלול אותה כאלמנט מחייב ומרכזי בתכנית.

ב. התניית המגורים במלונאות

131. אם אכן תאושר התכנית, ותכיל הן ייעוד בנייה למגורים וייעוד למלונאות, אזי יש להבטיח כי המלונאות תפתח כתנאי לפיתוח המגורים. אין לקבל מצב בו ייבנה מגדל המגורים ואילו המלון לא ייבנה מכל סיבה שהיא. גם אם מצב התיירות לעתים נמצא בשפל, הרי שתכנית מעין זו חייבת בטווח ראייה רחוק ולכן עדיף להותיר את השטח בלתי בנוי מאשר לבנות רק למגורים.

132. כלומר יש להתנות את מתן היתר הבנייה למגרש 101 בגמר הבנייה/מתן היתר אכלוס למלון במגרש 102.

ג. התניית המלונאות בפיתוח הטיילת והשצ"פ לאחר פינוי הדולפינריום

133. התנייה נוספת אשר נדרשת לחיזוק הוראות התכנית היא פינוי הדולפינריום לשביעות רצון היחידה לאיכות הסביבה או המשרד להגנת הסביבה ופיתוח השצ"פ במגרש 670 לפי תכנית פיתוח מוקדמת, שתאושר ע"י הוועדה המקומית והולחו"ף.

134. תנאי זה מופיע באופן חלקי בס' 6.1 ס"ק 3, שם נכתב כי תנאי למתן היתרי בנייה במגרשים 102 ו 101 יהיה, לפי ס"ק ד "הבטחת פיתוח תא שטח 670". תנאי הינו עמום ואינו מספק. יש לדרוש כי התנאי למתן היתרי הבנייה (קודם למלונאות ואחר כך למגורים לפי הסעיף הקודם) יהיה גמר פיתוח השצ"פ המטרופוליני במגרש 670 לשביעות רצון מהנדס העיר ודיווח על כך לולחו"ף.

135. מכאן ובנוסף לכך, ההתניה למתן היתר אכלוס, המופיעה בס' 6.10 ס"ק 1, לפיה מתן היתר האכלוס הראשון תלוי בהשלמת הפיתוח במגרש 670 חייב להתבטל עקב העברת השלב לפיתוח התלוי במתן היתר הבנייה. אין כל מניעה פיסית לביצוע זה, שלא כמו בשכונות מגורים המכילות שצ"פים או בשטח החוץ של מבנה בודד. המגרשים מנותקים ע"י כביש רחב והפיתוח של הטיילת והשצ"פ אינו תלוי פיסית בבניית המגדלים.

ד. התניית המלונאות בחנייה הציבורית

136. התנייה נדרשת נוספת היא הקמתו של החניון החליפי לקיים – חניון עבור הציבור. אמנם, ככלל אדם טבע ודין אינה מעודדת נסיעה ברכב פרטי אולם לאור העדרה של תחבורה ציבורית בשבתות ובחגים, ימים בהם פופולאריות החופים היא הגדולה ביותר, ולאור היותו של המרחב המדובר אזור בילוי בערבי ששי ושבת, יש לאפשר את אותה חנייה קיימת. לשם כך יש להתנות את מתן היתרי הבנייה למבנה המלונאות עצמו בהשלמת החנייה הציבורית ולקבוע את מידותיה כבר בתכנית זו.

137. דרישה זו מופיעה באופן חלקי בס' 6.1 ס"ק 3, שם נכתב כי תנאי למתן היתרי בנייה במגרשים 102 ו 101 יהיה, לפי ס"ק ז: "הבטחת הקמת החניון הציבורי ובו 300 מקומות חנייה בתא שטח 101 או 102, כפי שתקבע הוועדה המקומית כנדרש בסעיף 6.1".

138. לגישתנו, התנאי אשר נקבע בתכנית אינו מספק. יש לדרוש כי התנאי למתן היתרי הבנייה (קודם למלונאות במגרש 102 ואחר כך למגורים במגרש 101 לפי הסעיף הקודם) יהיה גמר פיתוח החנייה הציבורית במגרש 102 לשביעות רצון מהנדס העיר ודיווח על כך לולחו"ף.

139. הסיבה לכך היא העיכוב הארוך האפשרי בביצוע החנייה, אם אכן ביצועה יהיה תלוי בשלבויות שקובעת הוועדה המקומית וזו תבחר להתלותה דווקא במלונאות ולא במגורים ותותיר את ביצוע המגורים לפני המלונאות.

140. מכאן ובנוסף לכך, ההתניה של החנייה במתן היתר אכלוס, המופיעה בס' 6.10 ס"ק 4, חייבת להיות תנאי להיתר בנייה של מגדל המלונאות, אם אכן יאושר.

• **נספח הבינוי הינו במעמד של נספח "מנחה"**

141. עצם היותו של הנספח מנחה בלבד מאפשר שינוי בלתי רצוי באופן תכנונם של המעברים הציבוריים במתחם התכנית או במפלסים המתוכננים של מעברים אלו.

142. לדעתנו אין להתיר גמישות בנושא כה חשוב של המעברים בין העיר לחוף אלא לחייב לא רק את רוחב המינימום של המעברים אלא את תכנונם כנתיבים ציבוריים משמעותיים וקבועים, כולל מפלסים וחיוב בתאורה, נטיעות ועוד – זהו הקשר שישאר, אם התכנית תאושר, בין העיר לים ולכן אין לאפשר שלא לפתח את המעברים באופן המיטבי.

143. יש להתנות את מתן היתר הבנייה בתכנית פיתוח מפורטת של המעברים, כולל איסור על מפלסים שונים ביניהם המחייבים מדרגות או רמפות ולהתנות את היתר האכלוס בהשלמת פיתוחם בפועל ופתיחתם לציבור באופן מלא.

• **גודלו ומיקומו של מוקד הפיתוח במגרש 670**

144. בשצ"פ המטרופוליני (תא שטח 670) מתוכנן מוקד פיתוח חופי בגודל 750 מ"ר. אין ספק כי זהו גודל משמעותי. החלוקה ל-500 מ"ר ספורט ימי והיתר למוקד הבילוי ושרותי החוף אמנם חשובה וממתנת את הרושם של אלמנט בנוי בשצ"פ אולם גם כך גודלו מוגזם יחסית למעט השטח הפתוח במרחב ולאפשרות להחזיר יותר שטח פתוח ממש לציבור.

145. כפי שניתן לראות בפרוטוקולים השונים, כולל בהתנגדות לתמ"מ 4/13 אשר אינה מאושרת עדיין, ישנה התנגדות לבינוי רב מדי על החוף, בינוי אשר נוסף לבינוי הקיים.

146. יש לציין כי גם המתנגדת 2, אדם טבע ודין, הגישה התנגדות לתמ"מ 4/13 אשר אחד מנימוקיה היה הבינוי הרב והמסיבי מדי על חוף הים.

147. ההתניה כי 500 המ"ר יפותחו בתנאי של תכנית כוללת לספורט ימי אינה מספקת. אישורה של תכנית זו אינו מהווה תנאי של ממש, זוהי אינה תכנית שבהכרח תהיה מופקדת להערות הציבור ולכן אין לאשר כמות כזו של בנייה על חשבון השטח הפתוח, שסוף סוף מוחזר לציבור.

148. יש להגביל את גודל המוקד ל-250 מ"ר לספורט ימי ולהשען מבחינת שרותי חוף על המוקדים הקיימים כבר, לפי תכנית תא/3484, כמו המוקד המכיל את מסעדת "מנטה ריי".

149. אם אכן יאושר מוקד נוסף, הרי שיש למתן את גובהו המירבי, אשר לפי ס' 4.1.1 ס"ק א' יכול להגיע ל-7.5 מ'. לדעת המתנגדת יש השפעה נופית שלילית על כל המרחב הפתוח למבנה בגובה זה ויש להגבילו, בהתאם להקטנת התכסית והגדל בכלל – לגובה של קומה גבוהה אחת – 4 מ'.

150. מיקומו של מוקד הפיתוח גם הוא חייב להיות מעבר לקו ה-100 כפי שמופיע בחוק שמירת הסביבה החופית ולא במרחק מינימום של 75 מ', כפי שמופיע בסעיף 4.1.2 ס"ק א' "זכויות

בנייה בתא שטח 670" – "שטחים אלו ימוקמו ככל האפשר במרחק הגדול מ 100 מ' מקו החוף ובכל מקרה לא פחות מ 75 מ' מקו החוף. " למותר לציין כי קביעה כאמור מהווה סתירה חזיתית להוראה ברורה בתכנית מתאר ארצית, ולכן לא ניתן לכלול אותה בתכנית כזו, וודאי שלא ניתן להפקידה ללא שקיבלה אישור של המועצה הארצית לכך, דבר שכלל לא בטוח שינתן.

• **המעברים לסביבה החופית בתחום התכנית - זיקת הנאה לציבור**

151. מתוך הדיונים ומסמכי התכנית עולה כי הוועדה המחוזית הורתה להגדיר את המעברים הציבוריים כזיקת הנאה לציבור עקב קיומם של חניונים תחתם. גם אם הם לא מוגדרים כ"שטח ציבורי" על מעברים אלו להיות רחבים ככל הניתן על מנת למשוך אליהם את המשתמשים. רוחבם המינימלי, הקובע בס' 4.2.2 ס"ק ו "זיקת הנאה לציבור" וכן בס' 4.3.2 – כ 6 מ' - אינו מספק ויש לקבוע רוחב מינימלי של כל המעברים כ 12 מטרים ולכן לחייב בהם נטיעות, תאורה ומקומת ישיבה.

152. רוחב מינימלי זה הוא המופיע בהגדרה של "ציר עירוני משני" בתמ"א 4/13. למרות היותה בלתי מאושרת סופית, הרי שעורכי התכנית שילבו בתכנית הוראות המתייחסות למוקד החופי של פיתוח בסביבה החופית לפי התמ"א ולכן גם הוראות אחרות שלה אמורות לקבל התייחסות ראויה – כמו רוחב מינימלי של מעבר ציר ירוק בין העיר לים.

153. זו לשון הסעיף הנוגע לצירים ירוקים במתחם 15 בתמ"א 4/13 :

צירים ירוקים – יש להבטיח נגישות לפארק באמצעות צירים ירוקים עירוניים, המסומנים בתכנית. בתחום תאזורים המתוכננים להכנות מחזש (תחום מנשייה) לא תנתן הקלה ולא יאושר רוחב צירים פחות מ- 12 מ' בתחום פארק החוף והעורף הבנוי.

154. אלו ההוראות הכלליות המופיעות בתמ"א בכל הנוגע לייעוד הצירים הירוקים :

2.4 צירים ירוקים – מטרופוליני, עירוני ראשי, עירוני משני (מסומנים בתשריט בעיגולים ירוקים)
על השטחים המיועדים בתכנית לצירים ירוקים - מטרופוליני, עירוני ראשי ועירוני משני - שמטרתם לקשור בין השטח העירוני ופארק החוף, יחולו ההוראות הבאות:

- 2.4.1 השימושים שיותרו בצירים הירוקים: שטח ציבורי פתוח, מעבר להולכי רגל ולרוכבי אופניים. ניתן להתיר בתכנית בתחומם גם גיטון, ספסלים, מתקני הצללה, מתקני משחק וספורט וכדומה.
- 2.4.2 תכנית מקומית שכוללת ציר ירוק, המהווה המשך לציר ירוק שאושר בתכנית גובלת, תבטיח רצף תכנוני ותפעולי בין הצירים.
- 2.4.3 ציר ירוק, יכול שיתוכנן במשולב עם דרך, ובלבד שישמר רוחב השטח הירוק כמפורט בסעיף 2.4.4 להלן, וזאת בנוסף לרוחב הדרך, כולל המדרכות.

שמירה על מבט פתוח לים

ג. רוחבו של השטח הירוק בציר עירוני משני, המסומן בתשריט' בעיגולים ירוקים קטנים, לא יפחת מ- 12 מ', לא כולל רצועת הדרך. במקומות בהם מסומן הציר המשני בשטח עירוני בנוי העובר התחדשות ובינוי נוסף, ואשר קיימות בו מגבלות המונעות הקצאת הרוחב הנ"ל, ניתן באישור הועדת המחוזית לקבוע רוחב צר יותר ולא פחות מ- 5 מ'. רוחב ציר עירוני משני באזורים עירוניים בנויים ישמור על מבט פתוח לים ותובטח ממנו נגישות ראויה לחוף הים.

155. ניתן לראות כי חשיבותם של הצירים בניסיון לכפר על טעויות עבר ולקשר את העורף הבנוי לחוף.

156. ההוראה כי יש לשמור על מבט פתוח לים ולהבטיח נגישות היא העומדת, לדעת המתנגדות, בראש חשיבות השיקולים בתכנון הפיתוח המפורט.

מת.13-15 טיילת גן צ'ארלס קלור, יפ"ת"א - מתחם לתכנון עקרוני

הכחיות תכנון – תכנית מס' תא/3360 מבטלת את זכויות הבנייה של מתחם הדולפינריום. מומלץ להכין תכנית עקרונית לכל פארק צ'ארלס קלור. ניתן לחלק תכנית זו ללא יותר מ- 3 מתחמים, כמסומן בתשריט. ניתן לשנות את גבול המונחמים, ובתנאי שכל מתחם יכלול לפחות ציר ירוק אחד ותערך פריסה כוללת, המראה את שטח הבינוי המותר בכל הפארק. פארק החוף - כל קטע הגן הקיים יכלל בתחום פארק החוף, בתחום זה לא תורשה כל בניח נוספת, למעט בניה רשויה קיימת ולא יורשה פיתוח שטחי חנית, מעבר לקיים כדון, למעט המותר לפי תכנית זו.

• **הקולונדה המסחרית**

157. קביעת קולונדה מסחרית היא אכן מבורכת ונדרשת במקום זה, אולם רוחבה המינימלי, כפי שנקבע בס' 4.3.2 ס"ק ז "חזית מסחרי" הינו 3 מטרים. מהכרות עם קולונדה מוצלחת ביותר בתל אביב – רח' אבן גבירול- יש להרחיבה ל4 מ' על מנת לאפשר מתחתה שימושים שונים.

8. סיכום:

158. אין צורך, ואין זה המקום, להכביר במילים על חובתן של הרשויות, כנאמנות הציבור, לחתור לשם קיומן של תוכנית המיטיבות עם הציבור, הן ברמה התכנונית המיטיבה עם הציבור בכללותו והן מבחינת השמירה על כספו.

159. לצערן של המתנגדות, התוכנית המובאת לאישורן נגועה במספר פגמים, תכנוניים ומשפטיים, אינה סבירה, אינה מידתית, ועומדת בסתירה לתכניות אחרות ולנורמות תכנוניות בסיסיות ומהותיות.

160. מעל לכל הפגמים האמורים, או שמא נאמר בבסיסן קיים הכשל המרכזי בדמות העדרה של שומה עדכנית, אשר אינה מאפשרת הערכה נכונה של התכנית ושל העסקה המשולשת אותה היא מקימה ואף העדרו של חוזה כתוב בין הצדדים לתכנית.

161. אם כן, נודה איפוא על התייחסותה של הוועדה לאמור בכתב התנגדות זה בכל הנוגע לפגמים אשר נפלו בתוכנית המובאת לאישור הוועדה.

162. כן תבקשנה המתנגדות כי הוועדה תחליט על השעיית הדיון בתוכנית הפגומה, עד אשר יתוקנו הליקויים הרבים עליהם הצביעו המתנגדות, ביניהם כינון תשתית עובדתית ראויה, עריכת שומה חדשה ומקובלת על הצדדים ובחינה מחודשת מצד הרשויות, האם ראוי ונכון לחתום על חוזה חדש, לאור הנסיבות הנוכחיות עליהן הצביעו המתנגדות.

163. כן, יבקשו המתנגדות לשאת דברים בפני הוועדה במידה וההתנגדויות יעלו לדיון בפניה.

בכבוד רב,

אדרי' יעל דורי
ראש תחום תכנון
אדם טבע ודין

תומר נאור, עו"ד
המחלקה המשפטית
התנועה למען איכות השלטון בישראל

03.08.2014