

# עיריית תל אביב-יפו

## בנייה ושימוש למשרדים באזורים שיועדו לתעשייה

### תקציר

בתחומה של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) סביב נתיבי איילון שני אזורי תעשייה: האזור המזרחי - בין נתיבי איילון במערב לשדרות ההשכלה במזרח והאזור המערבי - בין נתיבי איילון במזרח ודרך מנחם בגין (דרך פתח תקווה לשעבר) במערב (להלן - המתחם).

בתכנית מאושרת (מס' 1043) מראשית שנת 1969 נאסר השימוש במתחם למשרדים ובתכנית מאושרת (מס' 1043א) מסוף 2001 הותר השימוש במתחם למשרדים ולתעשייה עתירת ידע. בתקופה שבין אישור שתי התכניות ובעיקר במהלך שנות התשעים הייתה בנייה נרחבת של בנייני משרדים במתחם. כמו כן נעשה, במבנים שהיו קיימים במתחם, שימוש נרחב למשרדים. בשנת 2004 הסתכם השטח המשמש למשרדים בכ-423,100 מ"ר לעומת כ-200,000 מ"ר בשנת 1988.

דוח זה בוחן את פעולות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - הוועדה) בקשר להתפתחות המתחם וזאת בשני היבטים: האחד, בחינת תהליך התכנון והבנייה במתחם אותו הובילה הוועדה, שהיא מועצת העירייה, במהלך שנות התשעים; והשני, בחינת ההשלכות שנבעו מפעילותה של העירייה בשנות התשעים ובדיקה האם העירייה ביצעה את הפעולות ההסדרה הדרושות לאחר שאושרה בדצמבר 2001 תכנית מס' 1043א. להלן פירוט הממצאים העיקריים:

### התכנון והבנייה במתחם בעיקר במהלך שנות התשעים

בשנות התשעים נעשה עיקר הפיתוח והבנייה במתחם בדרך, שאותה הובילה עיריית תל אביב-יפו, אשר עקפה את הוראות חוק התכנון והבנייה. יישומה של התנהלות זו לאורך שנים נעשתה באופן שמערכי טיפול שונים בעירייה נקטו בפעולות או שנמנעו מלנקוט בפעולות וכל זאת במטרה לקדם מדיניות, הגם שזו יושמה שלא על פי הדין. להלן הפירוט בנושא זה:

1. השקפת אנשי התכנון בוועדה על היעודים המתאימים במתחם השתנתה באופן משמעותי במהלך השנים נוכח המציאות במתחם של בנייה ושימוש למשרדים והם

התאימו את המדיניות התכנונית למציאות במתחם. אחת הדרכים העיקריות להתאמה האמורה היתה מדיניות של הרחבת פרשנות המונח "תעשייה" המופיע בתכנית שחלה על המתחם. בסוף שנות השמונים הייתה ההשקפה, כי במונח "תעשייה" יש לכלול גם "תעשייה עתירת ידע" וכן משרדים שהם רק לוואי לתעשייה - שירותים הנדסיים טכניים וכלכליים. מאמצע שנות התשעים הייתה מגמה לכלול בהגדרה "תעשייה" גם משרדים של גופים פיננסיים, משרדי ביטוח ומשרדים העוסקים בנדל"ן ובשירותים משפטיים וחשבונאיים. יוצא אפוא כי הוועדה התוותה מדיניות הנוגדת את התכנית המאושרת שחלה על המתחם, ופעלה לכך שמדיניות זו תוביל שינוי במגמות הבנייה והפיתוח במתחם, זאת בטרם הדבר אושר בתכנית סטטוטורית עדכנית.

במהלך הביקורת אותרו במתחם 99 בניינים שפעלו בהם משרדים בחלק משטחי הבניין או כולם. רק ל-18 מ-99 הבניינים ניתנו היתרי בנייה למשרדים - לחלק משטחי הבניינים או כולם. יתר הבניינים המשמשים בנייני משרדים הוקמו על פי היתרי בנייה ל"תעשייה", ל"מלאכה" או ל"תעשייה עתירת ידע". לא הוגשו בשבילם בקשות לשימוש חורג, וממילא לא ניתנו אישורים כאלה.

2. מסקירת רישויים של 31 בניינים שבמתחם עולה כי כל הבניינים הללו נבנו כבנייני משרדים חרף העובדה שההיתר שניתן להם היה לתעשייה, לתעשייה עתירת ידע ובשני מקרים היתר משולב לתעשייה ומשרדים. היתרים אלו ניתנו למרות שבתכניות הבנייה של בניינים אלו נזכרו המאפיינים של בנייני משרדים ונעדרו המאפיינים של בנייני תעשייה.

3. המפקחים על הבנייה לא דיווחו במהלך הבנייה ולאחר סיומה כי הבניינים הוסבו לבנייני משרדים והשימוש בהם הוא למשרדים.

4. הוועדה מצידה לא נקטה צעדים להפסקת הבנייה של בניינים. היא לא נקטה צעדים למניעת השימוש למשרדים עם השלמת בניית הבניינים, וגם לאחר שהחל השימוש בהם למשרדים, היא לא עשתה דבר כמעט להפסקת השימוש החורג.

## ההשלכות של הבנייה והשימושים למשרדים

### ההשלכות הכלכליות

1. אגרות בנייה : משרד מבקר המדינה בדק את אגרות הבנייה שנקבעו ל-29 מתוך 31 הבניינים שרישויים נבדק ושניתנו להקמתם היתרי בנייה ליעוד "תעשייה" או "תעשייה עתירת ידע". נמצא, כי העירייה גבתה מהיזמים שבנו את הבניינים אגרות בנייה לפי התעריפים לתעשייה. בפועל משמשים בניינים אלו כבנייני משרדים.

על פי תכנית מס' 1043א, מינואר 2002 ואילך אפשר להוציא היתרי בנייה לבניינים המיועדים למשרדים במתחם. לכן אפשר היה להגיש לוועדה בקשה למתן היתר להמרת השימוש מתעשייה למשרדים בבניינים שעל פי היתרי הבנייה ייעודם לתעשייה, אך בפועל משמשים למשרדים. אילו היו מוגשות בקשות כאלו הייתה

הוועדה גובה מהמבקשים אגרות בנייה גדולות פי שבעה בקירוב מאלה ששולמו כשניתנו ההיתרים לבנייני תעשייה. הפרשי אגרות הבנייה בגין המרת הסוג מ"תעשייה" ומ"תעשייה עתירת ידע" למשרדים נאמדים במליוני ש"ח.

2. היטל השבחה: לאור העובדה שהיתרי הבנייה במתחם ניתנו לבנייה ושימוש לתעשייה, אולם בפועל היו הבנייה והשימוש למשרדים, הרי ש"מימוש הזכויות" כבר נעשה בעבר בעצם שינוי השימוש המותר. הוועדה לא גבתה בגין מבנים אלו היטל השבחה משום שבא בעבירה, ועל פי החוק שינוי הייעוד והשימוש צריכים להיות על פי תכנית מאושרת כדין. משאשרה תכנית מס' 1043 ניתנת האפשרות "להכשיר" את הבנייה והשימוש שהיו בעבר בלתי חוקיים, על ידי המרת היתרי הבנייה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי אם לא תעשה כך, הרי שהיה עליה להגיש כתבי אישום בגין בנייה ושימוש בניגוד להיתר. בכך תתאפשר גבייה של אגרות בנייה והיטל השבחה על פי סעיף 218 לחוק התכנון והבנייה. יצוין כי הסכום הכולל של הפסד הוועדה מאי תשלום היטלי השבחה במתחם עשוי להיאמד בעשרות מיליוני שקלים.

#### השלכות תחבורתיות

1. תכנית מס' 1043 שינתה את תכנית מס' 1043, בין השאר, בהתירה את השימוש למשרדים ולתעשייה עתירת ידע. עסקים אלו מושכים לאזור בכל שעות היום קהל לקוחות בהיקף גדול יותר משמושכת תעשייה וגדל הביקוש לנסיעות אל האזור וממנו. הוועדה והעירייה לא בחנו את ההשלכות התחבורתיות של השינויים הצפויים בשימושים, על פי תכנית מס' 1043. גם לא נמצא תיעוד המצביע אם בנושא החנייה, שנזכר בתכנית מס' 1043, נעשתה בחינה כאמור.

2. בגלל גידול הביקוש לנסיעות יש לתכנן פתרונות תחבורתיים ולבצעם; פתרונות אלו דורשים מימון. העירייה והוועדה לא עשו תחשיבים לחישוב ההוצאות הכרוכות בתכנון הפתרונות התחבורתיים ובביצועם וההפסדים שייגרמו אם הן לא ייערכו למציאת פתרונות תחבורתיים בתוך האזור ובסביבתו. העירייה והוועדה גם לא הצביעו על מקורות המימון של ההוצאות האמורות, וממילא לא הצביעו על שיעור השתתפותם במימון.



#### מבוא

לתחום השיפוט של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה), שהוא גם מרחב התכנון המקומי תל אביב-יפו (להלן - מרחב התכנון המקומי), ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, שהיא מועצת העירייה, ולוועדה הזו ועדת משנה. על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית מוקנים לוועדת המשנה, ודין החלטתה כדין החלטת הוועדה המקומית. שתי הוועדות ייקראו כאן אפוא "הוועדה".

למרחב התכנון המקומי אין תכנית מתאר כוללת, ובהיעדרה פועלת הוועדה על פי אלפי תכניות בניין עיר (להלן - תב"ע), מהן עוד מימי המנדט הבריטי: תכניות מתאר חלקיות, תכניות מפורטות, תכניות בינוי, ותיקוניהן.

שני אזורי תעשייה יש בתחום שיפוטה של העירייה בסמוך לנתיבי איילון: האזור המזרחי - שגבולותיו נתיבי איילון במערב, שדרות ההשכלה במזרח, רחוב ערבי נחל בצפון ורחוב עמינדב בדרום, והאזור המערבי - שגבולותיו נתיבי איילון במזרח, ודרך בגין (דרך פתח תקווה לשעבר) במערב, רחוב שץ בצפון ורחוב גולומב בדרום.

במרס 1969 פורסם דבר אישורה של תכנית מס' 1043, שבתחומה מצוי רוב שטחם של שני אזורי התעשייה האלה (להוציא את הקצה הצפוני של האזור המזרחי ואת הקצה הדרומי של האזור המערבי). בין מטרת התכנית "לבטל באזורים אלה את השימוש של בתי משרדים".

מאז אושרה תכנית מס' 1043 חלו בשני אזורי התעשייה שינויים שיפורטו להלן. בעקבותיהם חלו שינויים גם בהשקפה התכנונית על האזורים האלה. לכל השינויים האלה ניתן בדיעבד ביטוי חוקי בתכנית מס' 1043א.

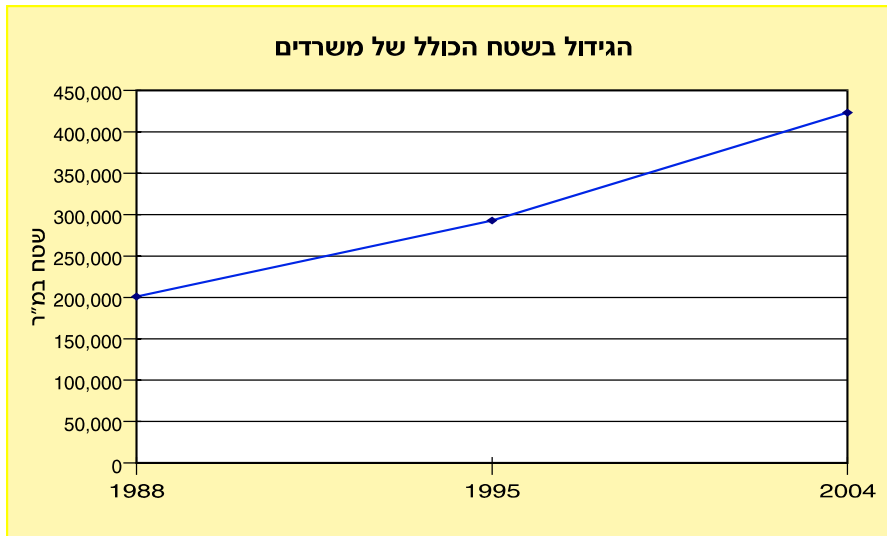
בדצמבר 2001 פורסם דבר אישורה של תכנית מס' 1043א. התכנית, שמשנה את קביעותיה של תכנית מס' 1043, נועדה בין השאר "לאפיין אזורי תעשייה מסויימים הכלולים בתכנית כאזורים המיועדים לתעסוקה ... להרחיב את מיגוון התכליות המותרות באזורי תעסוקה ולהתאימן לשינויים שחלו בענפי התעשייה, המלאכה והייצור". התכנית קובעת כי באזורי תעסוקה יותרו בין השאר התכליות הבאות: "8.3.1 משרדים - בכל הקומות יותרו משרדים"; "8.3.2 תעשייה - יותרו שימושי תעשייה עתירת ידע או תעשייה נקיה אחרת. מלאכות ותעשיות אחרות יותרו בכפוף לאישור הרשות לאיכות הסביבה בעיריית תל אביב-יפו ...".

בין אוגוסט 2004 לאפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הבנייה ואת השימושים בשני אזורי התעשייה, ממערב וממזרח לנתיבי איילון - השטח שגבולותיו שדרות ההשכלה במזרח, דרך בגין במערב, רחוב ערבי נחל בצפון ורחוב גולומב בדרום (להלן - המתחם) - ואת השינויים שחלו בהשקפה התכנונית על המתחם, אל מול הוראות החוק וסדרי המינהל הציבורי התקין. עוד בדק משרד מבקר המדינה את ההשלכות התחבורתיות והכלכליות של הבנייה והשימושים כאמור, ושל אישורה של תכנית מס' 1043א. הבדיקה נערכה בעירייה ובוועדה. בדיקות השלמה נערכו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב ובמשרד התחבורה.

## **הבנייה והשימושים בפועל במתחם בהשוואה למגמות התכנון ולמעמדו הסטטוטורי**

מאז אושרה תכנית מס' 1043, ובעיקר בשנות התשעים, נבנו הרבה בנייני משרדים בתוך המתחם. מדובר בהקמה של עשרות רבות של בניינים ובהם מאות רבות של משרדים.

פעילות זו מתבטאת בנתוני העירייה על השטח הכולל (במ"ר) של המשרדים שבמתחם בשנים 1988, 1995 ובספטמבר 2004, המוצגים בתרשים שלהלן:



משרד מבקר המדינה בחן את גלגולי התכנון והבינוי במתחם, בעיקר בעשור האחרון של המאה הקודמת, על ידי שסקר את תהליכי הרישוי, את הבנייה עצמה ואת השימושים בבניינים שבמתחם בשנים 1991-2003. סקר רישוי הבנייה כלל 31 בניינים בני חמש קומות ויותר, שבמועד הביקורת שמשו למשרדים (להלן - 31 הבניינים); ההיתרים שניתנו לבניינים אלה היו לתעשייה (18 בניינים), לתעשייה עתירת ידע (11 בניינים) ולשילוב של תעשייה ומשרדים (2 בניינים). סקר השימושים כלל 99 בניינים בני חמש קומות ויותר (ובהם 31 הבניינים), שבמועד הביקורת שימשו למשרדים (להלן - 99 הבניינים).

### מדיניות התכנון של הוועדה

על פי הוראות תכנית מס' 1043, אשר שיקפה את המעמד הסטטוטורי של המתחם עד סוף שנת 2001, היה על הוועדה למנוע בנייה או שימוש למשרדים במתחם. בפועל חל מאז אישור התכנית שינוי מהותי בהשקפתם התכנונית של אנשי התכנון בוועדה.

בשנות השמונים סברו, שבנוסף לתעשיות ומלאכות מסורתיות אפשר לשלב במתחם תעשיות נקיות ועתירות ידע. בסוף שנות השמונים ובראשית שנות התשעים השתנתה באופן ניכר תפיסתם התכנונית של אנשי התכנון בוועדה, ולמעשה החלו להתאים את המדיניות התכנונית למציאות במתחם - בנייה נרחבת של משרדים ושימושים למשרדים במבנים קיימים. המגמה החדשה הייתה לגוון את מקורות התעסוקה באזור ולתת מענה לצורכי השוק. הדבר בא לידי ביטוי בשני אופנים:

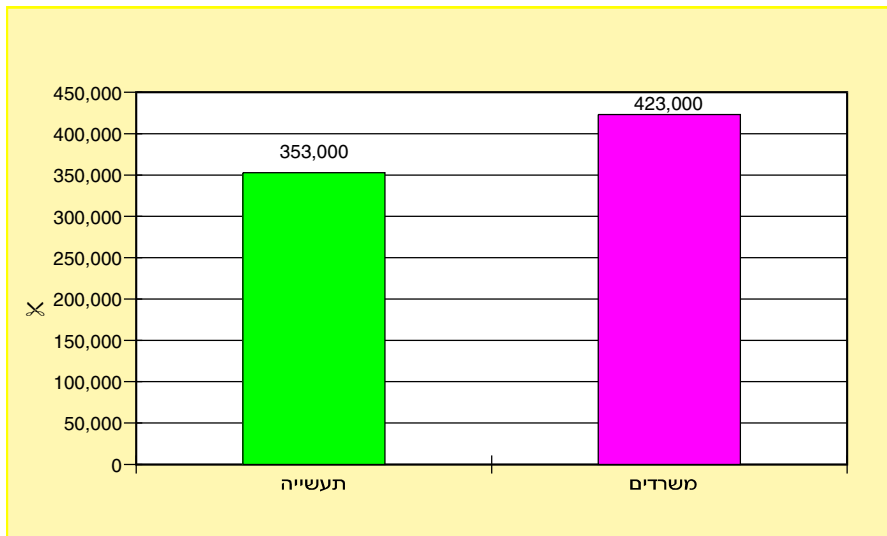
1. הוועדה אישרה מספר תכניות נקודתיות המאפשרות שימוש בחלק משטח הבניינים למשרדים, ובמספר מקרים היא אישרה שימוש חורג למשרדים.

2. הוועדה פעלה להרחבת המונח "תעשייה" המופיע בתכנית שחלה על המתחם. ככל שרבו במתחם הבינוי והשימוש למשרדים נעשתה גם הפרשנות מרחיבה יותר. בסוף שנות השמונים היתה ההשקפה כי במונח "תעשייה" יש לכלול גם "תעשייה עתירת ידע" וגם משרדים שעוסקים בשירותי לוואי לתעשייה שעליהם נימנו שירותים הנדסיים, טכניים וכלכליים.

מאמצע שנות התשעים ואילך המגמה היא לגוון את תחומי התעסוקה במתחם ולתת מענה לצרכי השוק, דהיינו להתיר שימושים - שלא הותרו קודם לכן - ולכלול בהגדרה "תעשייה" גם משרדים של גופים פיננסיים, משרדי ביטוח, ומשרדים העוסקים בנדל"ן ובשירותים משפטיים וחשבונאיים.

מדיניות התכנון עוגנה בהחלטות הוועדה, כמפורט להלן: באוקטובר 1990 הוצגו לפני הוועדה שלוש חלופות להתמודדות עם התופעה: האחת - "התווית מדיניות שימושים חורגים בהיקף דומה לגידול השנתי אשר תאפשר בקרה ושינויים לאורך זמן"; השנייה - "הרחבת פרשנות והגדרה רחבה של שימושים מותרים לאזורי תעשייה, תוך דגש על נושאים שאינם תעשייתיים מובהקים ואינם מע"רים מובהקים, ואשר יש להם השלכות על מבנה התעסוקה בעיר, כגון משרדי יעוץ, מחקר ופיתוח, יצור תוכנה וכדומה"; והשלישית - "הכנת תכנית מפורטת לשינוי יעוד לאזור שלאורך האיילון". באוקטובר 1990 בחרה הוועדה בחלופה הראשונה (התווית מדיניות לשימושים חורגים). היא קבעה מכסה שנתית של "שימוש חורג למשרדים לאורך צירי תנועה עיקריים בכפוף למגבלה שנתית של אישורים בסדר גודל של 15,000 מ"ר", והחליטה להעביר את הדיון בעניין לוועדה המחוזית. במרס 1991 החליטה הוועדה לנקוט גם בגישה השנייה שהוצעה לה ("הרחבת הפרשנות והגדרה רחבה של שימושים מותרים לאזורי תעשייה"). ביולי 1991 החליטה הוועדה "להעביר לאישור הוועדה המחוזית את הרשימה להרחבת השימושים באזורי תעשייה כשינוי תב"ע". עוד קבעה הוועדה בהחלטתה כי "עד אישורה הסופי של התכנית תדון כל בקשה לגופה בוועדה כשימוש חורג".

כתוצאה מכך גדל שטח המשרדים באזורי התעשייה במידה ניכרת. היחס בין שטח המשרדים לסך כל שטח התעשייה במתחם בשנת 2004 מוצג להלן:



להלן חלוקת שטח המשרדים (במ"ר) לפי תחומי עיסוקם (על פי מאגר הנתונים של חיובי הארנונה של העירייה בשנת 2004):

שטח	יחידות	שימוש
7,559	10	משרדי הנהלה
12,262	12	חברות ביטוח
12,005	6	חברות בת של בנק
265	3	יבואנים יצואנים
3,453	9	מוסדות ציבור
1,621	4	משרדי מחלקות העירייה
208	2	משרדי מכוני יופי
4	1	שירותי ניקיון
289	1	שירותי תובלה
1,956	28	משרד לשירות (כללי)
3,874	33	ייעוץ כלכלי
1,052	5	ייעוץ מקצועי
15,180	112	עורכי דין
956	2	עמילי מכס
3,330	10	פרסום
330,971	1,724	משרדים (כללי)
369	2	מתווך במסחר
172	1	סוכנות נסיעות
11,510	61	סוכני ביטוח
5,356	13	סניף בנק
373	2	שגרירויות
70	1	שירותי בידור
140	2	שירותי כוח אדם
10,124	54	שירותים (כללי)
<b>423,099</b>	<b>2,098</b>	<b>סה"כ</b>

כבר בשנת 1993, במקביל לשינוי בהשקפה התכנונית, הודיעה הוועדה לוועדה המחוזית כי היא מכינה תב"ע שתסדיר את השימושים המורחבים באזורי התעשייה שתוגש לוועדה המחוזית. בפועל אושרה התכנית האמורה רק לאחר כתשע שנים, בדצמבר 2001, אולם כאמור הוועדה יישמה את מדיניותה התכנונית מבלי להמתין לאישור התכנית הסטטוטורית. להלן פירוט השלבים העיקריים בתהליך אישורה של תכנית מס' 1043 א: בנובמבר 1997 הוגשה לוועדה המחוזית תכנית מס' 1043 א במהדורתה הראשונה, ובינואר 1998 החליטה הוועדה המחוזית להפקידה. באוגוסט 1999 המליצה הוועדה להפקיד גרסה מתוקנת של תכנית מס' 1043 א, וביקשה מהוועדה המחוזית

להפקיד את התכנית מחדש. בספטמבר 2001 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית, וכאמור בדצמבר 2001 פורסם דבר אישורה.

## רישוי הבנייה

כאמור, לפי נתוני המאגר הממוחשב של חיובי הארנונה של העירייה, בספטמבר 2004 נמצאו במתחם משרדים מכמה סוגים בשטח כולל של כ-423,100 מ"ר. רוב מוחלט של השטחים המשמשים למשרדים במתחם נבנו או הוסבו לשימוש למשרדים לפני 2001, בימי תקפותה של תכנית מס' 1043 שאסרה בנייה ושימוש למשרדים במתחם.

בין מבנה של בניין המיועד לתעשייה ובין מבנה של בניין המיועד למשרדים יש הבדלים. שינוי בתכלית השימוש מחייב גם שינוי מהותי באופי הבנייה. לבניין תעשייה אופייניים מקומות אחסון לחומרים ולמוצרים; חנייה תפעולית לפריקה ולטעינה של חומרים ומוצרים; חנייה להסעת פועלים (תחנות הסעה); מעליות משא (נוסף למעליות פועלים); ודרכי גישה וכניסות לעובדים, לחומרים ולמוצרים. לעומת זאת, בבניין משרדים אין מקומות אחסון לחומרים ולמוצרים, אין בדרך כלל מעליות משא, ואין דרכי גישה וכניסות מיוחדות לחומרים ולמוצרים. בבניין משרדים נדרשים שטחי חנייה גדולים לנותני השירותים וללקוחותיהם, שטחי המתנה ללקוחות, דרכי גישה, כניסות ומעליות לנותני השירותים וללקוחותיהם.

בעניין בחינת ההתאמה של השימוש המתוכנן לייעוד הקבוע בתכנית בעת מתן היתר הבנייה כבר פסק בית המשפט העליון<sup>1</sup>:

"... ובעת קבלת היתר בנייה נבחנת גם ההתאמה של השימוש המתוכנן בבנין לייעוד הקבוע בתכנית המתאר ... מובן כי בדיקת היעוד תעשה תמיד אל מול תכנית קונקרטיה וכאשר בתכנית מפורטת מוגדר השימוש באופן פרטני יבחן ההיתר על פי הפירוט האמור ... עם זאת, גם בשלב מתן ההיתר כאשר מתעורר חשד מבוסס בקרב מוסד התכנון הרלוונטי כי ההיתר המבוקש נועד לבנייה לצורך שימוש חורג מתכנית המתאר שבתוקף, והמבקש אינו מצהיר על שימוש כזה, רשאי המוסד התכנוני ואף חייב לוודא, כי היתר הבנייה יותאם לשימוש החוקי ... אם עולה מהבקשה להיתר בנייה שאלה הנוגעת לשימוש, חובה על הוועדה המקומית לבחון את שאלת השימוש בעת מתן היתר הבנייה, ביחד עם שאלות הקשורות בבנייה עצמה וכייעודה, שכן מדובר בשני עניינים השלובים זה בזה. אין בנייה אלא לתכלית מסוימת, לשימוש מסויים, והקשר שבין אופי הבנייה ובין השימוש במבנים שהינו חלק מתכנית המתאר, חייב לקבל ביטוי גם בעת בחינת הבקשה להיתר ובעת מתן ההיתר עצמו".

תהליך הרישוי של קבוצת 31 הבניינים שנסקרו בביקורת נמשך תוך כדי הבנייה, מאחר שהבקשות להיתר בנייה הוגשו בכמה שלבים של בניית הבניינים - בניית מרתפים, בניית קומות על-קרקעיות, תוספת קומות, תוספת אגפים, והכנסת שינויים. ככל שההיתר ניתן מאוחר יותר, הבניין דמה יותר לבית משרדים. כאמור, ברוב המקרים לא נתבקשו היתרים למשרדים, ולפיכך גם לא ניתנו היתרים לשימוש הזה.

1 ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות הקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאלים ואח', פ"ד נו(1), 895.



על פי נתוני מאגר חיובי הארנונה של העירייה ומהנצפה בסוירים, כל 31 הבניינים נבנו כבנייני משרדים. כאמור, ל-18 מהם ניתן היתר לתעשייה ול-11 - היתר לתעשייה עתירת ידע ולשניים היתר המשלב תעשייה ומשרדים. במרבית הבניינים נאמר באישור הוועדה ובהיתר הבנייה שמספר מקומות החנייה בבניין ייקבע על פי תקן משרדים. מכאן משתמע כי בעת האישור ומתן ההיתר ידעה הוועדה שאף שהיא נותנת היתר לתעשייה, בפועל יהיה השימוש למשרדים.

בכמה מהבניינים היו היתרי הבנייה בשלבי הבנייה הראשוניים לתעשייה ומלאכה, ולאחר מכן, בהתאם להערות מהנדס רישוי של הוועדה, אושרו שינויים והתאמות לתעשייה קלה, לתעשייה נקייה ולתעשייה עתירת ידע, וכן הקלות מתכנית. בין השינויים היו הגדלת שטחי שירות, הפיכת המרתפים לחניונים, הוספת מעליות, ועוד מאפיינים תכנוניים והנדסיים של שימושים למשרדים. בתכניות הבנייה שצורפו לבקשות להיתר הבנייה צוינו המאפיינים של בנייני משרדים ונעדרו המאפיינים של בנייני תעשייה.

להלן דוגמא להיתר שניתן בסטייה ניכרת מתכנית ובניגוד להחלטת הוועדה (ראו תמונת הבניין):



על פי תכנית תקפה, מותר היה לבנות על המגרש משרדים בשטח של 3,700 מ"ר מתוך שטח עיקרי של 18,500 מ"ר. באוגוסט 1999 אישרה הוועדה להקים על המגרש מבנה בכמה תאים, ובהם "התאמת שטח המשרדים והמסחר לנקבע בתב"ע והוכחת הנ"ל במיפרט". בהיתר הבנייה

שהוציאה הוועדה בדצמבר 1999 ניתן היתר ל"מבנה חדש המורכב מ-2 אגפים נפרדים בני 24 ו-8 קומות ... המבנה מכיל ... בקומה שניה משרדים ושטח של 180 מ"ר לשימושים הציבוריים. ביתר הקומות - משרדים".

היתר הבנייה ניתן בסטייה ניכרת מן התכנית ובניגוד להחלטת הוועדה. התכנית המאושרת והוועדה התירו בנייה למשרדים בשטח של 3,700 מ"ר לכל היותר, ואילו היתר הבנייה התיר בנייה למשרדים מן הקומה השנייה ומעלה. בניית הבניין הסתיימה ב-2001. על פי נתוני מאגר חיובי הארנונה, נכון ליוני 2005, השטח שמשמשים בו למשרדים - של עורכי דין, רואי חשבון, ניהול נכסים, ניהול והשקעות, יחסי ציבור, ניהול פרויקטים, משרדים כלכליים ופיננסיים וכדומה - הוא כ-13,500 מ"ר, דהיינו בסטייה ניכרת מהתכנית המאושרת.

## הפיקוח על הבנייה

על הוועדה להפעיל פיקוח פיזי באתרי הבנייה בעת הבנייה ולאחר הבנייה כדי לגלות בבנייה ובשימוש חריגות מהוראות החוק, מהתקנות ומתנאי היתר הבנייה. עם גילוי עבירה חייב המפקח על הבנייה לדווח עליה לוועדה. על הוועדה לפעול מיד נגד מבצעי העבירה כדי למנוע את המשך ביצוע העבירה, ולהעמידם לדין. על המפקחים על הבנייה לעקוב אחרי ביצוע צווים מינהליים, צווים שיפוטיים ופסקי דין של בית המשפט.

הפיקוח שלאחר סיום הבנייה נועד לגלות שינויים שנעשו בבניינים לאחר שאוכלסו, ובעיקר לאתר בנייה ושימושים הנוגדים את היתרים שניתנו, כגון הסבת הבניינים מתעשייה למשרדים.

מחלקת הפיקוח על הבנייה לא נהגה לאתר ביוזמתה עבירות, ובכלל זה שימושים בניגוד להיתרי בנייה, או לאסוף מידע גם ממקורות אחרים בעירייה ומחוצה לה. מחלקת הפיקוח על הבנייה גם לא הפעילה פיקוח פיזי לאחר הבנייה בדרך של ביקורות יזומות בחובות העיר. מקור המידע היחיד של מחלקת הפיקוח על הבנייה על עבירות בנייה שבוצעו לאחר סיום הבנייה, הוא תלונות שהתקבלו בוועדה.

מן הבדיקה עולה כי בשום שלב לא דיווחו המפקחים על הבנייה כי הבניינים במתחם שעל פי היתר הבנייה נבנו לכאורה בתור בנייני תעשייה הוסבו לבנייני משרדים ושהשימוש בהם הוא למשרדים.

בסיוורם שעשו עובדי משרד מבקר המדינה במתחם אותרו 99 בניינים שפעלו בהם משרדים בחלק משטחי הבניין או ככולם: משרדים של עורכי דין, רואי חשבון, חברות ביטוח, סוכנויות ביטוח, מרפאות רופאים, מהנדסים, אדריכלים, משרדי פרסום, משרדים פיננסיים ועוד. משרד מבקר המדינה אימת את ממצאי הסיוור עם נתוני מאגר המידע על חיובי הארנונה, והשווה אותם לנתונים של מאגר הרישוי והפיקוח על הבנייה של אגף ההנדסה. הבדיקה העלתה כי רק ל-18 מ-99 הבניינים ניתן היתרי בנייה למשרדים - לחלק משטחי הבניינים או לכולם. יתר הבניינים המשמשים בבנייני משרדים הוקמו על פי היתרי בנייה ל"תעשייה", ל"מלאכה" או ל"תעשייה עתירת ידע". לא הוגשו בעניינם בקשות לשימוש חורג, וממילא לא ניתנו אישורים כאלה.

## האכיפה

בפרק י' לחוק הוגדרו עבירות בנייה, ונקבעו העונשים על ביצוען והאמצעים למניעתן ולהפסקתן. האמצעים שניתנו בידי רשויות האכיפה כדי למנוע או להפסיק בנייה ושימוש בניגוד לחוק וכדי להעניש את העבריינים, הם בין השאר: צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה על פי פסקי דין של בית משפט, קנסות וכפל אגרות.

הועלה כי הוועדה לא נקטה צעדים להפסקת הבנייה של בניינים שנבנו בתור בנייני משרדים אף שההיתר שניתן לבנייתם היה לבנייה של בנייני תעשייה בלבד. הוועדה גם לא נקטה צעדים למניעת השימוש למשרדים בבניינים אלו עם השלמתם. גם לאחר שהחל בבניינים השימוש למשרדים, לא עשתה הוועדה כמעט דבר כדי להפסיק את השימוש החורג.

בראשית שנות התשעים ובשנות התשעים המאוחרות הגישה המחלקה הפלילית של העירייה, ביוזמת הוועדה, עשרות כתבי אישום נגד בעלים ומשתמשים בארבעה בניינים שבמתחם בגין שימוש חורג למשרדים בבניינים שנועדו לתעשייה. בכמה מקרים בראשית שנות התשעים אמנם הורשעו הנאשמים בשימוש חורג, אך בפסקי הדין נמתחה ביקורת על העירייה על שעודדה את השימוש באזור למשרדים. בשנים 2000-2002 חזרה בה העירייה מכל האישומים לאור העובדה שהעירייה עודדה כל אותה עת פעילות של משרדים במתחם ומנעה את קיומה של תעשייה קלה, וכן לאור העובדה שתכנית מס' 1043 הייתה בשלבי אישור.

הועלה כי אחת הסיבות למדיניות ולהיעדר אכיפה בעניין הבנייה והשימוש למשרדים במתחם הייתה, שהעיר תל אביב נתונה בתחרות עם הערים הסמוכות על עסקים משלמי ארנונה, שהם בעיקר משרדים, והם אחד ממקורות ההכנסה העיקריים של העירייה.

בינואר 2005 מסרה מי ששימשה בשנות התשעים סגנית מנהלת ואחראית לצוותי התכנון באגף תב"ע בעירייה, כי לעתים מדיניות תכנונית נוגדת תכנית מאושרת, וכי מדיניות זו משמשת "מנוע" לשינוי התכנון בהתאם להתפתחויות המתרחשות בעיר. לפני אישורה של תב"ע מס' 1043 בסוף שנת 2001 הייתה לעירייה מדיניות ברורה - שאמנם נגדה את התכנית (תב"ע מס' 1043) שאושרה ב-1969 - לפתח סביב נתיבי איילון שימושי תעסוקה, כאשר המונח "תעסוקה" היה הרחבה ערכנית של "תעשייה", ואפשר הפעלת משרדים מסוגים רבים במתחם.

באוגוסט 2005 כתבה העירייה למשרד מבקר המדינה כי כלי התכנון הרלוונטי הוא מסמכי "מדיניות תכנון". "מסמכי המדיניות פתוחים לציבור הרחב, נחשפים תקשורתית, מנוהלים ע"פ העניין, בשיתוף הציבור, נדונים בוועדות התכנון... חשוב לציין כי תהליך התכנון העירוני אינו תהליך שנוצר יש מאין על שולחנות המתכננים. תהליך התכנון המודרני הוא תהליך אורגני, הניזון בין היתר ממגמות בשטח, מנתח אותן, ומנסה לכוון באופן חיובי וישים מגמות בעלות השפעות עירוניות חיוביות".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי האיסור על הבנייה ועל השימושים למשרדים במתחם נקבע בתכנית מאושרת מס' 1043. אם המציאות החדשה הביאה לתחרות בין הרשויות המקומיות באזור על משיכת עסקים משלמי ארנונה לתחומן, ואילצה את העירייה להתיר בניית משרדים ושימוש למשרדים במתחם, היה על העירייה לעשות זאת בדרכים חוקיות. שינוי מדיניות כשלעצמו אינו מספיק; עליו לקבל ביטוי בתכנית מאושרת. על פי החוק, כל עוד לא שונתה התכנית המאושרת (1043) הייתה הוועדה חייבת לאכוף אותה, ומשלא עשתה זאת היא סייעה בידי עוברי עבירה.

יש לראות בחומרה את ההתייחסויות האמורות של העירייה שאינן מבטאות הכרה בפסול שביישום מדיניות הנוגדת תכנית מאושרת, ואף אינן משקפות נכונות להפיק לקחים במטרה למנוע בעתיד תהליך דומה.



תאור של דרך התפקוד של הוועדה והעירייה במהלך כל שנות התשעים בקשר להתפתחות המתחם מצביעה על ליקויים יסודיים בכל אחד מהתחומים הבאים: התכנון ומדיניות התכנון של הוועדה; רישוי הבנייה; הפיקוח על הבנייה; והאכיפה.

באשר לתכנון הרי שהתנהלות הוועדה בנושא זה מראה כי הוועדה התוותה מדיניות הנוגדת את התכנית המאושרת שחלה על המתחם, ופעלה לכך שמדיניות זו תוביל שינוי במגמות הבנייה והפיתוח, זאת בטרם אישרה בתכנית סטטוטורית עדכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקום שוועדה מקומית לתכנון ולבנייה בוחרת לשנות את התפיסה התכנונית המעוגנת בתכנית מאושרת, עליה לפעול לשינויה על פי ההליכים הקבועים בחוק. אין די בקביעת מדיניות כדי להוביל שינוי יסודי ונרחב בעיר, שכן על המדיניות להיות מעוגנת בתכנית שעברה את כל ההליכים שנקבעו בחוק, ורישוי הבנייה חייב להיות על פי תכנית מאושרת כדין. "מדיניות תכנון" היא כלי המכוון תכנון שאמור להיעשות על פי ההליכים שקבע החוק ואל לה להיות גורם המוביל תהליכי פיתוח ובנייה תוך הקדמת התהליכים הסטטוטוריים הקבועים בחוק.

באשר להליכי הרישוי נמצא, כי הוועדה נתנה היתרים להקמת בניינים שישמשו לכאורה לתעשייה, זאת בזמן שהבקשות להיתרים כללו אינדקציות לכך שבשטח צפויים לקום מבני משרדים. בפועל הוקמו על פי היתרים אלו מבני משרדים בניגוד לתכנית התקפה.

הממצאים שהועלו מצביעים על בעיות מהותיות ויסודיות בכל מערך הפיקוח על הבנייה - באיסוף המידע על העבירות ממקורות מידע עירוניים וחיצוניים, ובעיקר בהפעלת פיקוח פיזי ברחבי העיר. המצב חמור במיוחד בתחום הפעלת הפיקוח לאחר סיום הבנייה - בפועל לא נעשה כל פיקוח על הסבת הבניינים במתחם ממבני תעשייה לבנייני משרדים, ולכן לא ננקטו צעדים נגד עבריינים שעושים הסבה כזו בלא היתרים מתאימים.

בחזינת פעולות הפיקוח אל מול הבנייה והפיתוח שהיו במתחם מצביעה על כך שבפועל פעילות מערך הפיקוח של הוועדה הושפעה ממדיניותה של הוועדה ביחס למתחם. זאת ועוד, הגשה של עשרות כתבי אישום בשעה שמספר השימושים החורגים מסתכם באלפים, וחזרה מכל האישומים, מצביעות על הימנעות מכוונת מנקיטת פעולה.

המתואר בפרק זה מלמד שבשנות התשעים הובילה עיריית תל-אביב-יפו את עיקר הפיתוח והבנייה במתחם בדרך שעקפה את הוראות חוק התכנון והבנייה. דרך זו התבטאה בכך שמערכי טיפול שונים בעירייה נקטו בפעולות או נמנעו מלנקוט בפעולות, כשהמטרה שעמדה נכחם הייתה לקדם מדיניות, אף שזו יושמה שלא על פי דין.

לדעת משרד מבקר המדינה כל רשות ציבורית, ועל אחת כמה וכמה כזו המבצעת פעולות אכיפה על אזרחים שבתחומה, אל לה להתיר לעצמה לחרוג מן הגבולות שהעמיד לה הדין. ועדה מקומית לתכנון ולבנייה המבצעת אלפי פעולות אכיפה הנוגעות לעבודות בנייה ולשימושים מקומיים ומצומצמים, אינה יכולה בה בעת להתיר פעולות נרחבות כל כך שלא על פי הדין ובהישענות על מדיניות תכנונית שהיא מקדמת.

## השלכות של הבנייה והשימושים למשרדים

### ההשלכות הכלכליות

#### אגרות בנייה

בחוק ובתקנות נקבעו העבודות והשימושים הטעונים היתר. בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות) נקבע כי בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית. אגרת הבנייה נקבעת לפי סוג העבודה או השימוש שבהיתר הבנייה. בתוספת השלישית נקבע: "בעד היתר להמיר בנין מסוג לסוג, בין בדרך שינוי השימוש, שינוי הבנייה או בניה חדשה ובין בכל דרך אחרת, תשולם אגרה של 51.28 שקלים חדשים או הסכום שבו עולה האגרה המשתלמת לגבי בנין מהסוג החדש על זו המשתלמת לגבי בנין מהסוג הקודם, הכל לפי הסכום הגדול".

1. בינואר 2005 הייתה אגרת הבנייה למשרדים גבוהה פי שבעה בקירוב מאגרת הבנייה לתעשייה.

משרד מבקר המדינה בדק את אגרות הבנייה שנקבעו ל-29 מתוך 31 הבניינים. 50 היתרי הבנייה<sup>2</sup> שניתנו להם קבעו כי ייעוד הבנייה הוא לתעשייה או לתעשייה עתירת ידע. נמצא כי העירייה גבתה מהיזמים שבנו את הבניינים אגרות בנייה לפי התעריפים לתעשייה. בפועל משמשים בניינים אלה למשרדים<sup>3</sup>.

2. על פי תכנית מס' 1043א, מינואר 2002 ואילך אפשר להוציא היתרי בנייה לבניינים במתחם המיועדים למשרדים. לכן אפשר היה להגיש לוועדה בקשה למתן היתר להמרת השימוש מתעשייה למשרדים. אילו היו מוגשות בקשות כאלה הייתה הוועדה גובה מהמבקשים אגרות בנייה גדולות פי שבעה בקירוב מאלה ששולמו כשניתנו ההיתרים המקוריים לשימוש לתעשייה.

בהיעדר פיקוח יזום של הוועדה על השימוש בלא היתר למשרדים בבניינים שיועדו לתעשייה, לא היו בידה נתונים על היקף התופעה ועל הפרשי האגרה שאפשר היה לגבות מבעלי הבניינים האמורים.

2 לבנייתם של 29 הבניינים ניתנו 101 היתרי בנייה, אך רק 50 מהם מתייחסים לבקשות למתן היתר לבנייה, לתוספות ולשינויים בבנייה בחלק העל-קרקעי של בניינים אלה, שאגרות הבנייה חושבו בגינן. שניים מתוך 50 ההיתרים ניתנו לשימוש חורג למשרדים בחלקי הבניינים.

3 ב-11 מתוך 29 הבניינים היו גם שימושים למסחר בהיקף קטן (6,654 מ"ר). אגרת הבנייה למסחר זהה לאגרת הבנייה למשרדים. לפיכך שטחי המסחר האלו נכללו בשטחי המשרדים.

מתחשיב שערך משרד מבקר המדינה ליום 1.10.05 עלה כי אילו הוגשו לוועדה במועד זה בקשות להמרת סוג מתעשייה ומתעשייה עתירת ידע למשרדים, של 29 הבניינים (או חלקים מהם - לפי העניין), שסך כל שטחיהם העיקריים (להוציא מבני עזר) הוא כ-91,100 מ"ר, היה על המבקשים לשלם הפרשי אגרות בנייה בסכום של כ-3.64 מיליון ש"ח.

במתחם מצויים בניינים רבים נוספים שנעשה בהם שימוש למשרדים. שימוש זה שונה מהיעוד שנקבע להם בהיתרי הבנייה לתעשייה ולתעשייה עתירת ידע. הפרשי אגרות הבנייה בגין המרת הסוג מתעשייה ומתעשייה עתירת ידע למשרדים נאמדים במיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה שעליה לאתר את הבניינים שהשימוש בהם בפועל שונה מיעודם על פי היתרי הבנייה. במקומות שאפשר לאשר בהם את השימוש למשרדים מן הראוי שהוועדה, כשומרת האינטרס הציבורי, תידע את הבעלים כי אפשר להגיש בקשות להיתר להמרת סוג הבניינים. אם יאושרו הבקשות יהא על הוועדה לחייב את הבעלים לשלם את הפרשי אגרת הבנייה הנובעים מהמרת סוג הבניין. מכל מקום, קיימת גם האפשרות לנקוט בהליכים פליליים במקרים בהם לא יוגשו בקשות כאמור, או שאי אפשר להמיר את סוג הבניינים. על הוועדה לשקול, לגבי אותם מקרים, הגשת כתיב אישום בגין בנייה חורגת מהיעוד שנקבע בהיתר הבנייה ובגין שימוש חורג מהשימוש שנקבע בהיתר הבנייה.

## היטל השבחה

בחוק נקבע, כי "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

בתוספת השלישית לחוק הוגדרה "השבחה" כך: "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". בתוספת השלישית נקבע כי "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעליהם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל). היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכניות או הגובלים עמו בלבד". עוד נקבע כי "שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה". שומת השבחה "תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת השבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה". "מימוש זכויות במקרקעין" הוגדר בתוספת השלישית כך: "(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה; (2) התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה; (3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם...". עוד נקבע בתוספת השלישית לחוק כי "השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק החופשי".

1. נמצא כי לאחר שאושרה תכנית מס' 1043 א לא הכינה הוועדה שומת השבחה לנכסים שבתחומה. התקנות קובעות כי "לא הוצג לוח שומה תוך חצי שנה מיום אישור התכנית, יחשב הדבר כהחלטת הוועדה המקומית על דחית השומה עד מימוש הזכויות".

"מימוש זכויות" לענייננו יכול להתקיים כאשר מדובר בהסבת היתרי השימוש בבניינים שהוקמו במתחם כבנייני תעשייה לשימוש כמשרדים, אם בהתרת שימוש חורג, ואם באישור תכניות נקודתיות שיתירו את המשרדים. לרוב לא נתבקשה הוועדה, לתת אישור לשימוש חורג, ולרוב גם לא נתנה אישורים כאלו במתחם.

2. לאחר שאושרה תכנית מס' 1043 א לא יידעה הוועדה את בעלי המשרדים שניתן להם היתר לתעשייה, שעל פי התכנית החדשה ביכולתם להגיש בקשות למתן היתר למשרדים. זאת כדי שמשרדיהם יפעלו על פי החוק. בעקבות מתן היתר זה, שכאמור מהווה מימוש זכויות במקרקעין, יכולה הייתה הוועדה לחייב את הבעלים בהיטל השבחה.

כתשובת העירייה לפניית משרד מבקר המדינה נכתב כי "אישור תכנית 1043 יצר את העילה לגביית היטל השבחה בגין שינוי השימוש. בכל מקרה של מימוש כגון היתר בנייה או העברת בעלות, נגבה היטל השבחה ואף ימשיך להגבות בעתיד".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי היתרי הבנייה במתחם ניתנו לבנייה ושימוש לתעשייה, אולם בפועל היו הבנייה והשימוש למשרדים - משמע, "מימוש הזכויות" כבר נעשה בעבר בעצם שינוי השימוש המותר, אלא שהוועדה לא גבתה בגינו היטל השבחה משום שבא בעבירה, ועל פי החוק שינוי הייעוד והשימוש צריכים להיות על פי תוכנית מאושרת כדין. משאושרה תכנית מס' 1043 ניתנת האפשרות "להכשיר" את הבנייה והשימוש שהיו בעבר בלתי חוקיים, על ידי המרת היתרי הבנייה. באותם מקרים שבהם לא יוגשו לוועדה בקשות להמרת היתרי הבנייה יהיה עליה לשקול הגשת כתבי אישום בגין בנייה ושימוש בניגוד להיתר. בכך תתאפשר גבייה של אגרות בנייה והיטל השבחה על פי סעיף 218 לחוק.

על פי נתוני הוועדה (מדור היטל השבחה באגף תב"ע), עד ספטמבר 2004 היו 57 מקרים בלבד של מימוש זכויות לפי תכנית מס' 1043. 43 מהם היו במתחם, וברובם נעשה הדבר במשרדים קטנים שבעלותם הועברה מיד ליד. רק 24 מבעלי הנכסים שבמתחם שילמו היטל השבחה על פי תכנית 1043. בחינת הנתונים על התשלומים של היטלי השבחה מלמדת - אף שהתגלו פערים ניכרים בהיטלי השבחה שהוטלו על המשרדים - כי כל מ"ר במשרדים חויב בהיטל של מאות שקלים. יתר המשרדים (המדובר במאות רבות, ואולי באלפים של משרדים - קטנים וגדולים) המשיכו את פעילותם בניגוד לחוק, בלא היתר למשרדים, ולא חויבו בהיטל השבחה.

נוכח נתוני המאגר הממוחשב של חיובי הארנונה, שלפיהם יש במתחם משרדים מכמה סוגים בשטח כולל של כ-423 אלף מ"ר, ונוכח הממצאים שהועלו, שלפיהם השימוש ברוב המשרדים הוא בניגוד להיתר, שכאמור ניתן לתעשייה, ובהתחשב בכך שהיטל השבחה למ"ר במתחם יכול להגיע למאות שקלים - אומדן ההפסד הכולל מאי תשלום היטלי השבחה במתחם מגיע לעשרות מיליוני שקלים. הפסד זה נובע מאי אכיפת החוק על בעלי המשרדים שבמתחם.

בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים, בחן לאחרונה את שאלת החבות בתשלום היטל השבחה בגין שימוש חורג במקרקעין בלא שניתן היתר לשימוש זה מן הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה<sup>4</sup>. בפסק הדין נדחה ערעור על פסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו<sup>5</sup>, שקבע כי שימוש חורג בלא היתר פטור מתשלום היטל השבחה, וכי את ההיטל יש

4 ע"א 7210/01 עיריית נתניה נ' עזבון המנוחה רחל גלמבוצקי ואח', פ"ד נח(1), 34.  
5 ה"פ 200687/98 עזבון המנוחה גלמבוצקי נ' עיריית נתניה, פדאור 2005.

לגבות בהליך פלילי, שבסופו, נוסף על העונש, יחויב הנאשם בתשלומי החובה שהיה משלם לו נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה היתר לשימוש זה. בית המשפט הבהיר:

"על פי החוק מותנית תחילתו של היטל השבחה בשינוי מצבו הנורמטיבי של הנכס, הנעשה באחת משלוש דרכים: אישור תכנית, מתן הקלה או אישור שימוש חורג. מכאן, שמי שמתמש במקרקעין שימוש חורג, בלי שניתן לו היתר לכך, פטור מהיטל השבחה. עם זאת, ועל מנת שלא ייצא חוטא נשכר, הוסמך בית המשפט הדין בהליך הפלילי, לפי סעיף 218 לחוק, לצוות על הנשפט - מלבד כל עונש שיושת עליו - לשלם את תשלומי החובה שבהם היה חייב אילו ניתן לו היתר לשימוש חורג. בגדר צו זה, ניתן לחייב את הנשפט גם בהיטל ההשבחה שהיה נגבה אילו ניתן לו היתר".

בית המשפט העליון דחה את החשש כי "פירוש דווקני של המונח 'התרת שימוש חורג' מיטיב עם העבריינים". בהתייחסו לטענה זו קבע בית המשפט:

"חששה של העירייה כי פרשנות זו תביא למצב בו חוטא ייצא נשכר, אין לו יסוד, לאור פרשנות הוראתו של סעיף 218 לחוק וכן משום העובדה שעבירה של שימוש חורג היא עבירה נמשכת, שאין מניעה להגיש בגינה כתב אישום בכל עת ובגדרו לתבוע את היטל ההשבחה. ... כאמור לעיל, נקבע בסעיף 218 המצוי בפרק "עבירות ועונשין" שבחוק - הסמכות לחייב את העבריינים באגרות ובתשלומי חובה אחרים "שהיו מגיעים ממנו ... אילו ניתן ההיתר", ומן הסתם, גם היטל השבחה במשמע. דרך גבייה זאת של החיוב המגיע על ידי צו של בית המשפט, היא 'דרך המלך' שהותוותה לשם כך...".

בית המשפט הדגיש כי שיקולים של מדיניות ציבורית תומכים גם הם בנקיטה של הליך פלילי, ודרש מגורמי אכיפה למלא את חובתם - לפתוח בהליכים פליליים כדי להעניש את העבריינים וגם כדי לחייב אותם בכל התשלומים על פי החוק:

"על גורמי האכיפה של הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבניה למלא את חובתם ולהגיש כתבי אישום על העבריינים, ובגדר ההליכים גם לפעול לגביית המגיע להן. קל וחומר, כאשר מדובר בשימוש חורג שהוא עבירה הנמשכת והולכת, שבגינה ניתן לחזור ולהגיש כתב אישום חדש".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי מחובתה לגבות את היטל השבחה מבעלי המשרדים במתחם. מהאמור לעיל עולה כי כדי לחייב את בעלי המשרדים חסרי ההיתר בתשלום היטל השבחה, שאפשר שיסתכם כאמור בעשרות מיליוני שקלים, על הוועדה לאתר את המשרדים הפועלים בלא היתר ולהפעיל את גורמי האכיפה כדי להגיש נגדם כתבי אישום. בתוך ההליך הפלילי על הוועדה לבקש מבית המשפט להטיל על הנאשמים, נוסף על עונש, לשלם את כל תשלומי החובה שהם חייבים בהם, לרבות היטלי ההשבחה.

## השלכות תחבורתיות

בחוק נקבע כי אחת ממטרותיה של תכנית מתאר מקומית היא "הבטחת תנאים נאותים ... מבחינת התחבורה והנוחות ... על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה". עוד נקבע בחוק כי "כל עוד אין הוראות



מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית לפי סעיף 63 וכן לקבוע בה הוראות בעניינים אלה ... (2) יעוד קרקעות לדרכים ... ושטחי חנייה ... או לצרכי ציבור אחרים. (3) מקומות חנייה באתרים שלידם מתרכזים כלי רכב ממונעים".

תנאים תחבורתיים נאותים הם בין השאר: דרכי גישה מתאימות לכלי הרכב; דרכים באורך, ברוחב ובהיקף המתאימים לאזור; שטחי חנייה; תחנות לכלי הרכב.

הצרכים התחבורתיים של אזור נקבעים על פי השימושים בו. גודל השטח המיועד לחנייה והחלוקה לחניות פרטיות וחניות ציבוריות נקבעים על פי ייעודי הבנייה, על פי מיקומה ועל פי היקפה. אזור שציבור גדול נזקק לשירותים שבו, צרכי התחבורתיים גדולים משל אזור שמספר הנזקקים לו קטן, ויש לכך השפעה על המערך התחבורתי שמסביב לאזור גופא.

כשבאזור תעשייה מתפתח שימוש למשרדים, מתגברת בו הפעילות. קהל הלקוחות גדל ומגיע לאזור בכל שעות העבודה של המשרדים. בעקבות זאת עולה הביקוש לנסיעות בתוך האזור, ממנו ואליו, וגדל הביקוש לחנייה. הגדלת הביקושים עלולה לשבש את דרכי הגישה אל האזור ואת המערך התחבורתי בו, ולהרע את מצבם של המשתמשים בדרכים.

מתפקידן של רשויות התכנון לפעול לכך שכל תכנית לשינוי בשימושים באזור תכלול בדיקה של השפעת השינוי על המערך התחבורתי באזור ומחוצה לו, והצגת פתרונות שיבטיחו מערך תחבורתי מאוזן. יצוין כי להשפעות אלה ולפתרונות הניתנים להן יש מחיר כלכלי, ועליו להיות מונח לפני מוסדות התכנון טרם שיקבלו החלטות.

תכנית מס' 1043 שינתה את תכנית מס' 1043, והתירה את השימוש למשרדים ולתעשייה עתירת ידע באזור שהיא חלה עליו. עסקים כאלה מביאים לאזור בכל שעות היום קהל לקוחות גדול יותר משמביאה תעשייה. על כן צפויות השלכות תחבורתיות לשינוי הזה.

כאמור, שינוי ייעוד שיש לו השלכות תחבורתיות מחייב בדיקה לפני אישורו, כדי להעריך מה יהיו ההשלכות, ואם השינוי צפוי ליצור בעיות, יש לתכנן כיצד לפתור אותן.

הועלה כי בתכנית מס' 1043 אין התייחסות לנושא התחבורה באזור, לבד מהתייחסות לנושא החנייה. בתכנית נקבע כי החנייה תוסדר על פי הייעוד של ההיתר המבוקש, לפי תקן החנייה התקף בעת מתן ההיתר. כן נקבע כי הוועדה רשאית להתיר, בכמה תנאים, הקמת מבנים ששימושם העיקרי הוא חנייה.

עוד הועלה כי הוועדה והעירייה לא בחנו את ההשלכות התחבורתיות של תכנית מס' 1043. גם בנושא החנייה, שאמנם נדון בתכנית מס' 1043, לא נמצא תיעוד המצביע אם נעשתה בעניינו בדיקה כלשהי, מה היו תוצאותיה, באילו פורומים נדון הנושא, אילו החלטות התקבלו, מי קיבל את ההחלטות, ואם נשקלו השלכותיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי על מוסדות התכנון לקבל החלטות על בסיס בחינות מקצועיות. בדיקת ההשלכות התחבורתיות של תכנית והצעת פתרונות להן נועדו לספק למוסדות התכנון מידע תומך החלטה. לדיון בתכנית מס' 1043 לא נלוותה בדיקה כזו ולא הוכן בידי אנשי מקצוע מסמך המפרט את הבעיות התחבורתיות ואת הדרכים לפתרונן, ובכך נפגע האינטרס הציבורי של תנאי תחבורה נאותים.

## המחיר הכלכלי של השלכות התחבורתיות

תוספת תכלית המשרדים במתחם מביאה להגדלת הביקוש לנסיעות אל האזור וממנו ובתוכו. כך נוצרות בעיות תחבורתיות, שיש להן מחיר כלכלי. תוספת של נסיעות שהיא מעל הקיבולת המתוכננת משפיעה לרעה על רמת השירות של מערכת התחבורה: כלי הרכב בכבישים העמוסים מאבדים דלק, הנוסעים מפסידים זמן, ועודף כלי הרכב עלול להפריע לרכבי חירום הממהרים למנוע אסון או להעניק עזרה ראשונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את ההפסדים האמורים ולשמור על רמת השירות של מערכת התחבורה יש ליצור תכנון תחבורתי שיספק פתרונות תחבורתיים לאזור, ויש לבצעו. התכנון והביצוע, ובייחוד סלילת ההרחבות לרחובות, דורשים מימון. רוב הכבישים והמדרכות במתחם כבר נסללו, ולכן מבחינת הדין אי אפשר להטיל היטלי סלילה על בעלי הנכסים. את הרחבת הסלילה אפשר לממן מהיטלי השבחה שהוועדה אמורה לגבות מבעלי הנכסים באזור.

תכנון תחבורתי דרוש גם סביב האזור, כדי לפתור את בעיות התנועה שיצר שינוי התכליות במתחם - התרחבות היקפי התנועה אל האזור וממנו. גם כאן אפשר לממן את התכנון ואת הביצוע מהיטלי השבחה המוטלים על בעלי הנכסים בשל שינוי הייעוד במתחם.

נמצא כי העירייה והוועדה לא עשו תחשיבים לחישוב ההוצאות הכרוכות בתכנון הפתרונות ובביצועם וההפסדים שייגרמו אם הן לא ייערכו למציאת פתרונות תחבורתיים בתוך האזור ובסביבתו. העירייה והוועדה גם לא הצביעו על מקורות המימון של ההוצאות האמורות, וממילא לא הצביעו על שיעור השתתפותם במימון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה, כי אף שחלפו כתשע שנים מעת שהוועדה החלה בהכנת תכנית מס' 1043' ועד לאישורה, היא לא בחנה את השלכות התחבורתיות של התכנית ואת מחירן הכלכלי, הדבר מצביע שהליך התכנון בעניין זה היה פגום.



במשך כשני עשורים הוקמו ואוכלסו עשרות בנייני משרדים, חלקם רבי קומות, במתחם שמשני צדי נתיבי איילון, שבמקור נועד לשמש אזור תעשייה. התהליך התרחש שלא בהתאם להוראות דיני התכנון והבנייה ובניגוד לתכנית שהיתה תקפה באזור באותם ימים.

מכלול הממצאים שהועלו ברוח זה מצביעים שבמשך כל אותה תקופה לא מנעה מועצת העירייה של תל אביב-יפו, שהיא גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו, את השימוש והבנייה למשרדים באזור, ואפילו פעלה, בעיקר בשנות התשעים, לעידוד ההקמה והאכלוס של בנייני המשרדים.

הוועדה בחרה לפעול בנתיב חלופי לזה שנקבע בחוק ובתכניות התקפות, וקבעה לעצמה מדיניות גמישה, שיישומה חייב העלמת עין מהבנייה באזור ומהשימוש שנעשה במבנים שהוקמו בו. כל זאת שלא על פי הדין. לדעת משרד מבקר המדינה הובילה מן הסתם דרך פעולה זו גם להקצאה בלתי שוויונית של משאבים ולפגיעה בסדר החברתי.

מציאות זו, שהתרחשה כאמור לאורך שנים, יש בה כדי לשקף בעיות יסודיות באופן פעולתה של הוועדה. כל רשות ציבורית, ועל אחת כמה וכמה כזו המבצעת פעולות אכיפה על אזרחים שבתחומה, אל לה להתיר לעצמה לחרוג מן הגבולות שהעמיד לה הדין. ועדה מקומית לתכנון ולבנייה המבצעת אלפי פעולות אכיפה הנוגעות לעבודות בנייה ולשימושים מקומיים ומצומצמים, אינה יכולה בה בעת להתיר פעולות נרחבות כל כך שלא על פי הדין ובהישענות על מדיניות תכנונית שהיא מקדמת. יש לראות בחומרה את ניסיונה של העירייה להצדיק דרך פעולה זו, במקום לפעול להפקת לקחים במטרה למנוע התנהלות דומה בעתיד.

יחד עם זאת סבור משרד מבקר המדינה, שעצם קיומה המתמשך של מציאות תפקודית נרחבת הנוגדת את החוק, מחייב את משרד הפנים ואת מוסדות התכנון והבנייה הבכירים לבחון ביסודיות את הגורמים שהובילו רשות מקומית גדולה לאמץ דרכים חלופיות לאלו שנקבעו בדין כדי לקדם את מדיניותה התכנונית. על בדיקה זו לרדת לשורש התהליכים ולהתמודד עם הטענות בדבר מוגבלותן של הרשויות לקדם מדיניות תכנונית בתחומן.

להתנהלות זו של הוועדה היו תוצאות נלוות, ולהן משמעות כבדה, נוסף להיבטים העקרוניים שפורטו לעיל: גם כשהחליטה הוועדה לעגן את "המדיניות" בתכנית התנהלו העניינים בעצלתיים; עד אישור התכנית חלף זמן רב - כתשע שנים. על אף שחלף זמן רב לא בדקה העירייה את השלכותיה של התכנית על התחבורה. על הוועדה והעירייה לבדוק את השינויים התחבורתיים שנובעים מריכוז המשרדים במתחם, ובהתאם לכך לתכנן את מערכת הכבישים, בהתחשב בגידול לנסיעות ברכב פרטי וברכב ציבורי.

לאחר שאושרה התכנית לא עשתה הוועדה דבר כדי לגבות את הפרשי אגרות הבנייה ואת היטל השבחה מהמשתמשים במשרדים.

על הוועדה לפעול לגביית היטל השבחה והפרש אגרות בנייה בגין שימוש למשרדים במקום שימוש לתעשייה. לשם כך עליה לאתר את המשרדים הפועלים במתחם שלא על פי היתר כחוק, ולעשות להמרת היתרי הבנייה שניתנו בעבר לתעשייה ולתעשייה עתירת ידע - למשרדים. באותם מקרים שבהם בעלי היתרי הבנייה לא יבקשו המרת היתרי הבנייה כאמור, יהיה על הוועדה לשקול הגשת כתבי אישום בגין בנייה ושימוש בניגוד להיתר, ובכך תתאפשר גבייה של אגרות בנייה והיטל השבחה על פי סעיף 218 לחוק.

