

התכנון, ההקמה והפיתוח של קריית שדה התעופה בקרבת נמל התעופה בן-גוריון

תקציר

על חטיבת קרקע ששטחה כ-757 דונם (להלן - המקרקעין), בצדו הצפון-מזרחי של צומת אל-על הגובל בכניסה המזרחית למתחם נמל התעופה בן-גוריון, מוקמת בהדרגה משנת 1997 קריית שדה התעופה (להלן - קשת), שהשימושים העיקריים בה הם אחסנה ומשרדים.

המקרקעין נמצאים בתחומה של המועצה האזורית חבל מודיעין (להלן - המועצה האזורית) ובתחום מרחב התכנון המקומי לודים של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לודים (להלן - הוועדה המקומית).

המקרקעין היו חלק מהמשבצת החקלאית¹ של ברקת, מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ (להלן - מושב ברקת), שהייתה בחזקתו כבר-רשות מכוח הוראות "חוזה משבצת" תלת-שנתי מתחדש בין מושב ברקת למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ולסוכנות היהודית לארץ ישראל.

קשת מוקמת על ידי חברת אייר פורט סיטי בע"מ (לשעבר קריית שדה התעופה בע"מ) (להלן - החברה).

בשנים 1993-1997, בעקבות יוזמה של החברה, של ממ"י, של המועצה האזורית ושל מושב ברקת - שינו מוסדות התכנון את תכניות בניין עיר שחלו על המקרקעין ואפשרו להקים את קשת בהיקף מתוכנן מרבי של 334,200 מ"ר לשימושים עיקריים². על פי נתוני תשקיף החברה, בראשית פברואר 2006 הושלמה בנייתם של מבנים בשטח של כ-160,000 מ"ר ומבנים בשטח של כ-42,000 מ"ר נמצאו בשלבי בנייה שונים.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הקמתה של קשת מההיבטים האלה: התכנון, רישוי הבנייה והפיקוח עליה והפיקוח על הקמת התשתיות. הבדיקה נעשתה בוועדה המקומית, ובמסגרתה נבדקו 20 (מ-22) בניינים שהאישורים לבנייתם ניתנו עד סוף 2003, ושבנייתם הסתיימה עד מאי 2006, וכן במועצה האזורית ובממ"י. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון).

1 המשבצת החקלאית של יישוב היא אגד של חלקות או נחלות המוחכרות במשותף לאגודה החקלאית במסגרת הסכם חכירה למשבצת. בחוזה החכירה מבחינים בין השטחים המוחכרים בהסכם חכירה ישיר בין מינהל מקרקעי ישראל לבעל הזכות בנחלה החקלאית (חלקות א') ובין השטחים המוחכרים לאגודה השיתופית כמשבצת של היישוב.

2 בעיקר משרדים, הייטק, אחסנה ותעשייה ולהוציא שטחי שירות כמו חניה מקורה וחדרי מדרגות.

עיקרי הממצאים

הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על פערים גדולים בין התכנון שסוכם במסמכים סטטוטוריים שאישרו מוסדות התכנון ובין הבנייה והשימושים שנעשו במתחם בפועל. פערים אלה התהוו במהלך השנים שבהן הוקמה קשת.

שינוי הייעוד של המקרקעין

בתיקים של הוועדה המחוזית ושל הוועדה המקומית ובמינהל התכנון לא נמצאה אסמכתה לכך שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ) דנה בשינוי ייעוד של הקרקע שעליה הוקמה קשת מקרקע חקלאית לאזור תעסוקה, וממילא לא נמצא אישור של הוולקחש"פ לתכניות שכללו את שינוי הייעוד האמור.

הזיקה של קשת לנתב"ג

ההוראות והעקרונות התכנוניים באשר למקרקעין שעליהם הוקמה קשת נקבעו בארבעה מקורות: הפרוגרמה; החלטות המועצה הארצית; תכנית המתאר המחוזית; תכנית המתאר המקומית. ביסוד התהליך התכנוני שנקבע במקורות האמורים עמד רעיון שלפיו תהיה זיקה בין השימוש בשטחים שמסביב לנתב"ג ובין הפעילות בנתב"ג.

הביקורת העלתה שרק כ-9% משטח הבניינים שנבדקו נבנו לשימוש עיקרי שאפשר לייחסו לפעילות הקשורה לנתב"ג, ואילו רוב השטח הבנוי, לשימוש עיקרי, כ-124,000 מ"ר, אינו משלים את הפעילות בנתב"ג ולא נועד לספק שירותים הקשורים לפעילותו. יוצא אפוא כי הוועדה המקומית לא דאגה לכך שהעיקרון התכנוני בדבר הזיקה לנתב"ג יישמר וכי במקום יוקם אזור תעסוקה המשלים ומספק שירותים הקשורים לפעילותו. הסטיה בעניין זה הלכה והתהוותה בשנים 1999-2003 אף על פי שבידי הוועדה המקומית הצטבר מידע שהעיד בבירור כי התכליות והשימושים של רוב הבניינים המתוכננים לא יועדו להשלים את הפעילות שבנתב"ג.

תוצאה זו משקפת כשל בתפקודם של מוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי אם סברו מוסדות התכנון שיש מקום לחרוג במידה ניכרת מהרעיון התכנוני שעמד בבסיס תכנית ההקמה של מרכז התעסוקה באזור נתב"ג, היה עליהם לקבוע זאת במפורש לאחר קיום תהליך קבלת החלטות שבו ייבחנו הטעמים לשינוי הרעיון התכנוני, משמעויות השינוי, אופיו, היקפו ועוד. ואולם מוסדות התכנון לא קיימו כל תהליך כאמור אלא התעלמו ממגמות הבנייה שחרגו במידה ניכרת מהתכנון.

יצוין בהקשר זה כי בהקמתו של אזור תעסוקה שאין לשימושים בו זיקה לנתב"ג - או שהזיקה היא שולית - יש כדי להעמיד בפני רשויות מקומיות באזור קושי בבואן לקדם יעדים בתחום התעסוקה והפיתוח המוניציפלי בתחומן. בפועל, הקמתו של אזור תעסוקה גדול סמוך לנתב"ג עלולה לייתר הקמה ואיכלוס של אזורי תעסוקה אחרים באזור. משרד מבקר המדינה מעיר כי לו היה מכלול השימושים הקיים כיום בקשת, הנעדר זיקה ממשית לנתב"ג, עומד בבסיס הרעיון התכנוני של התכניות שהוגשו

לוועדות התכנון - ספק אם היו מתקבלות ההחלטות בדבר הפשרת הקרקע והקמת הקריה.

הבינוי במתחם קשת

1. הוראות הבינוי של תכנית שינוי מתאר ומפורטת מס' 566/ז (להלן - תכנית המתאר המקומית 566/ז) כתובות בארבעה מסמכים המרכיבים את התכנית: הוראות התכנית, התשריט, נספח הבינוי ונספח התנועה והחנייה. בתכנית האמורה נקבעו הוראות מפורטות באשר לאחד משני האזורים העיקריים במתחם קשת - אזור התעסוקה וההייטק. ההוראות נגעו לאופן העמדת הבניינים בו, להקמת שטחי גינון להפרדה בין תנועת כלי הרכב להולכי הרגל ולקביעת מקומות חנייה.

(א) רשות הרישוי³ נתנה היתרי בנייה לבנות באזור התעסוקה וההייטק בניינים אשר סטו מההוראות בדבר הבינוי, החנייה והגינון שנקבעו בתכנית המתאר המקומית 566/ז. הסטיות האמורות הן סטיות ניכרות אשר שינו לחלוטין את תפיסת התכנון שנקבעה בתכנית המתאר המקומית 566/ז.

(ב) רשות הרישוי נתנה היתרים בלא שהתקיים תנאי מוקדם - קיומה של תכנית כללית לפיתוח תשתיות בכל שטח המתחם, כנדרש בתכנית המתאר המקומית 566/ז.

2. במתחם קשת נבנה בלא היתר בניין בשטח של כ-400 מ"ר המשמש כמסעדה; ארבעה בניינים נוספים נבנו בסטיה מההיתר שניתן לבנייתם. שטחו של השטח שהשימוש בו סטה מההיתר בכל אחד מהבניינים שנבנו היה מאות מטרים רבועים. רק במהלך הביקורת, לאחר שכבר הוקמו הבניינים, נקטה הוועדה המקומית פעולות אכיפה בעניין בניינים אלה.

3. בשטחים שיועדו לתעשייה במתחם קשת נעשו שימושים חורגים - מהיתר ומתכנית - בהיקף נרחב. הם שימשו לאחסנה ולמשרדים בלא שהתקיים ההליך התכנוני והמשפטי הנדרש ובלא שניתן היתר לעשות בהם שימוש חורג.

(א) על פי תכנית המתאר המקומית 566/ז, השימוש העיקרי ב-70% מכל מגרש באזור האחסנה והתעשייה הוא אחסנה, וב-30% - תעשייה. נמצא כי ב-13 מ-14 הבניינים שבנייתם הסתיימה באזור האחסנה והתעשייה עד מרס 2005 רק 7% מהשטח הבנוי משמש לתעשייה, ושאר השטח משמש לאחסנה או למשרדים. שטח בנוי של כ-15,000 מ"ר שעל פי היתרי הבנייה נועד לתעשייה, משמש לאחסנה ולמשרדים.

(ב) תכנית המתאר המקומית 566/ז מתירה להשתמש בקומות המרתף לחנייה, כמקלטים וכחדרי מכוניות. שטחים אלה מוגדרים שטחי שירות. נמצא כי בסטיה ניכרת מהתכנית נעשה בשטחים שבמרתפי חמישה בניינים שימוש לאחסנה, למלאכה, למשרדים ולמעבדות, ולא למטרות המותרות.

3 ליד כל ועדה מקומית מכהנת רשות רישוי מקומית המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית או ועדת המשנה, ומהנדס הוועדה. רשות הרישוי המקומית מוסמכת ליתן היתר בנייה לבקשות להיתר התואמות תכניות (ללא הקלות או שימושים חורגים).

(ג) בתחומם של שמונה מגרשים באזור האחסנה והתעשייה נעשה שימוש חורג מההיתר לאחסנה פתוחה.

4. בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע ש"פתרונות החניה בשטח התכנית כולה יינתנו בתחום המגרשים עפ"י תקן חניה התקף בעת הוצאת ההיתר הבנייה ולא יפחת מתקן החניה הרשום בטבלת מאזן החניה שבנספח התחבורתי".

(א) מהממצאים עולה כי יש מחסור כמעט ב-1,000 מקומות חנייה במתחם קשת, וזאת בשל הפער בין מספר מקומות החנייה שאושרו בהיתרי הבנייה - על פי השימושים שאושרו לשטחים באותם ההיתרים - ובין מספר מקומות החנייה הדרושים על פי תקני החנייה נוכח השימושים שנעשים באותם השטחים בפועל. המחסור במקומות החנייה נובע בעיקר משימוש חורג בשטחים כבמשרדים.

(ב) בכמה בניינים באזור האחסנה והתעשייה נמצא כי הותקנה חנייה על חשבון שטחי הגינון שנקבעו בהיתרי הבנייה, ובכך הופרה הוראה של תכנית המתאר המקומית גז/566, הקובעת כי "באזור אחסנה ותעשייה תובטח תכנית לגינון של לא פחות מ-10% משטח המגרש".

פיתוח תשתיות

ההתקנה והפיתוח של התשתיות במתחם קשת הם פרויקט הנדסי נרחב, שעלותו הוערכה בכ-120 מיליון ש"ח. תחומי הפיתוח העיקריים בו הם כבישים ומדרכות, ביוב, ניקוז ותיעול, פיתוח נוף וגינון, עבודות עפר, תשתיות חשמל, תשתיות תקשורת ותאורה והם אמורים להיות באחריותה ובפיקוחה של המועצה האזורית.

1. בספטמבר 1997 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר ל"עבודות סלילה ומערכות תשתית שלב א'". רשות הרישוי נתנה היתר זה אף שלבקשה להיתר לא צורפו תכניות שאושרו על ידי הוועדה המקומית, אולם היא קבעה בו תנאי ש"תכניות פיתוח מלאות תוגשנה תוך חודשיים מיום הוצאת ההיתר". בתיקי הוועדה המקומית לא נמצאו התכניות האמורות. עבודות הסלילה והתשתיות במתחם נעשו אפוא בלי שהוועדה בחנה ואישרה תכניות פיתוח מלאות.

2. בדצמבר 2000 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר "הארכת תוקף היתר לעבודות סלילה ותשתית תת-קרקעית". לבקשה להיתר צורפו תכניות שבעניינן כתבה הוועדה המקומית בהערות הבדיקה כי "התכניות נבדקו והם בתחום המותר". מאחר שתכנית כללית לפיתוח תשתיות לא אושרה על ידי הוועדה המקומית כנדרש על פי תכנית המתאר המקומית גז/566, לא הייתה רשות הרישוי רשאית לאשר ב-1997 וב-2000 את תכנית התשתיות שהוגשה במסגרת הבקשה להיתר.

3. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, הוטלו על המועצה האזורית החובה והסמכות להתקין ולפתח תשתיות מוניציפליות. בבדיקת פעילות המועצה בנושאי ההקמה וההתקנה של התשתיות במתחם קשת נמצאו ליקויים יסודיים וחמורים בכל אחד מתחומי הפעילות שבהם הייתה אמורה המועצה לפעול.

נמצא כי כל עבודות הפיתוח במתחם קשת נעשו בעבור המועצה האזורית על ידי החברה בלי שנחתמו הסכמי פיתוח בין הצדדים. המועצה לא השתתפה בתכנון העבודות והיא אף לא פיקחה על ביצוען. בידי המועצה לא היו הסכמי פיתוח עם

החברה ומפרכי עבודה, החיוניים לה למילוי תפקידה, והיא לא עמדה על כך שיוכנו ויינתנו לה. משום כך ביצעה החברה את עבודות הפיתוח באופן עצמאי ובלי שנקבעו לה תנאים לביצוען.



מבוא

על חטיבת קרקע ששטחה כ-757 דונם (להלן - המקרקעין) בצדו הצפון-מזרחי של צומת אל-על הגובל בכניסה המזרחית למתחם נמל התעופה בן-גוריון, מוקמת בהדרגה משנת 1997 קריית שדה התעופה (להלן - קשת), שהשימושים העיקריים בה הם אחסנה ומשרדים. קשת מוקמת על ידי חברה בע"מ שהתאגדה בפברואר 1992 כחברה פרטית בשם "אדמוכ אחזקות ונכסים (1992) בע"מ". במרס 1993 שינתה החברה את שמה ל"קריית שדה התעופה בע"מ" ובינואר 2006 שינתה את שמה ל"אייר פורט סיטי בע"מ" (להלן - החברה). בפברואר 2006 הנפיקה החברה חלק ממניותיה לציבור בבורסה לניירות ערך בתל אביב. יצוין, כי הממשלה אינה מחזיקה במניות החברה ואינה משתתפת בהנהלתה.

המקרקעין נמצאים בתחומה של המועצה האזורית חבל מודיעין (להלן - המועצה האזורית) ובתחום מרחב התכנון המקומי לודים של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לודים (להלן - הוועדה המקומית). המקרקעין היו חלק מהמשבצת החקלאית⁴ של ברקת - מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ (להלן - מושב ברקת), שהייתה בחזקתו כבר-רשות מכוח הוראות "חוזה משבצת" תלת-צדדי מתחדש בין מושב ברקת למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ולסוכנות היהודית לארץ ישראל.

ביוני 1992 נחתם בין מושב ברקת ובין החברה הסכם בדבר שיתוף פעולה ביניהם בפיתוח ובהשבתה של המקרקעין על ידי שינוי ייעוד המקרקעין משטח חקלאי לשטח המיועד לתעשייה, לאחסנה ולמסחר. בינואר 1997 נחתם עוד הסכם בין מושב ברקת ובין החברה, ובו, בין השאר, הוגדרו במפורט זכויות מושב ברקת כלפי החברה בכל הקשור להקמת קשת על המקרקעין. הוועדה לקרקע חקלאית שליד מועצת מקרקעי ישראל דנה ביולי 1992 בבקשה של מושב ברקת לאשר את שינוי ייעוד המקרקעין וליישם את החלטה 533 של המועצה⁵ על הקרקע שבחזקתו והחליטה לאשר את הבקשה באשר לשטח של כ-650 דונם לתעשייה, לאחסון ולמסחר. בעקבות זאת התקשר במרס

4 המשבצת החקלאית של יישוב היא אגד של חלקות או נחלות המוחכרות במשותף לאגודה החקלאית במסגרת הסכם חכירה. בחוזה החכירה מבחינים בין השטחים המוחכרים בהסכם חכירה ישיר בין מנהל מקרקעי ישראל לבעל הזכות בנחלה החקלאית (חלקות א') ובין השטחים המוחכרים לאגודה השיתופית כמשבצת של הישוב.

5 החלטה 533 של מועצת מקרקעי ישראל מחודש מאי 1992 קבעה שכאשר משתנה ייעודה של קרקע חקלאית, החוכר של משבצת ונחלה חקלאית אינו חייב להשיב את הקרקע לבעליה, והוא רשאי לנצל את הקרקע בעצמו או להתקשר עם יזמים לפתוח הקרקע או להשיב את הקרקע לממ"י בתמורה לפיצוי הנגזר מערך הקרקע לפי ייעודה החדש.

1993 מושב ברקת עם ממ"י בהסכם הרשאה לתכנון⁶ בנוגע לשטח האמור. בדצמבר 1999 נחתם בין ממ"י ובין החברה חוזה לפיתוח המקרקעין על פי תנאי החלטה מס' 611⁷ של מועצת מקרקעי ישראל.

בשנים 1993-1997, בעקבות יוזמת החברה, ממ"י, המועצה האזורית ומושב ברקת (להלן - היזמים) שינו מוסדות התכנון את תכניות בנין עיר שחלו על המקרקעין ועל כן התאפשר להקים את קשת (ראו להלן) בשטח מתוכנן מרבי של 334,200 מ"ר לשימושים עיקריים. על פי נתוני תשקיף החברה, בראשית פברואר 2006 הושלמה בנייתם של מבנים בשטח של כ-160,000 מ"ר, ומבנים בשטח של כ-42,000 מ"ר היו בשלבי בנייה שונים.

במחצית הראשונה של שנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הקמתה של קשת מההיבטים האלה: התכנון, רישוי הבנייה והפיקוח עליה והפיקוח על הקמת תשתיות ועל עלותן. בעת הבדיקה היו בקשת 20 בניינים שבנייתם הסתיימה ושני בניינים שהיו בבנייה. הבדיקה נעשתה בוועדה המקומית, במועצה האזורית ובממ"י, ובמסגרתה נבדקו 20 הבניינים שהאישורים לבנייתם ניתנו עד סוף 2003 ושבנייתם הסתיימה עד מאי 2006. בדקות השלמה נעשו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון).

אישור ולקחש"פ

בעניין קרקע חקלאית נקבע בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ) רשאית להכריז בהודעה ברשומות כי "קרקע פלונית תהא קרקע חקלאית לענין זה" (סעיף 5) וכי לא תאושר תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה על קרקע חקלאית המיועדת בתכנית מתאר מחוזית למטרה חקלאית או לסוג של שטחים פתוחים אלא אם אושרה התכנית על ידי הוולקחש"פ או אם היא תכנית המקיימת את כל ההוראות של תכנית מתאר שאושרה על ידי הוולקחש"פ או אושרה על ידי המועצה הארצית או ועדת משנה שלה, כנקבע שם (סעיף 6).

על פי הכרזת הוולקחש"פ מינואר 1984⁸ ועל פי תכנית מתאר מחוזית, מחוז המרכז, מס' תמ"מ/3 היו המקרקעין קרקע חקלאית.

בתכנית מתאר מחוזית, מחוז המרכז, מס' תמ"מ/3 שינוי מספר 5 אזור תעסוקה-ברקת, שהיא תכנית תיקון לתכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז (להלן - תמ"מ/3/5) וכן בתכנית שינוי מתאר ומפורטת מס' 566/גז אזור תעסוקה על יד צומת אל-על (להלן - תכנית המתאר המקומית 566/גז) שונה ייעוד המקרקעין מקרקע חקלאית לאזור תעסוקה (ראו להלן), ועל כן על פי סעיף 6 לתוספת הראשונה לחוק, התכניות האלה היו טעונות אישור הוולקחש"פ.

6 מדיניות מועצת מקרקעי ישראל היא שקרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה ורק לשימוש לייעוד שנקבע לה בתכנון. כאשר אין תכנית לייעוד הקרקע, ממ"י מוסר את הקרקע בשלב הראשון בדרך של הרשאה לתכנון, והקרקע תוכר רק לאחר שיושלמו פיתוחה והבנייה עליה על פי ייעודה.

7 החלטה 611 של מועצת מקרקעי ישראל מחודש אוקטובר 1993 קבעה שקרקע שהוכרה לשימוש חקלאי לדורות או בחוזה שתקופת החכירה בו אינה פחותה מעשרים ואחת שנים, לרבות כמשבצת ליישוב חקלאי שהוכרה בחוזה זמניים מתחדשים וייעודה שונה, מוסמך המינהל לאפשר לחוכר, לרבות לאחר מטעמו, לחכור אותה הקרקע כולה או חלקה, לפי שיקול דעתו של המינהל ובכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה, לשימוש לפי הייעוד החדש ללא מכרז תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, כפי שיקבע השמאי הממשלתי.

8 י"פ 3014, התשמ"ד, 10.1.84 עמ' 1262.

בתיקי הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית והוולקחש"פ לא נמצאה אסמכתה לקיום דיון בוולקחש"פ ולא נמצא אישורה לא לתכנית תמ"מ/5/3 ולא לתכנית המתאר המקומית גז/566. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה השיבה הוועדה המחוזית באוגוסט 2006 כי "בתיקי הוועדה המחוזית לא נמצאה אסמכתה לקיום דיון בוולקחש"פ יחד עם זאת, אין בכך כדי לקבוע שלא ניתן בזמנו האישור במועד הדיון בתכנית. כמו כן, יצויין כי הנושא לא הועלה במסגרת הערות מינהל התכנון ובמסגרת קביעת התכנית כלא טעונה אישור השר עפ"י סעיף 109 לחוק התכנון והבניה".

מנהל מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי "מאחר והקרקע מוכרזת, כאמור, כקרקע חקלאית, נדרש אישור הולקחש"פ לתוכניות נשוא הדו"ח. אישור מעין זה לא נמצא במינהל התכנון".

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות התכנון כי העובדה שבתיקי התכנון והבניה לא נמצא אישור הולקחש"פ היא לקוי מהותי, שכן מסמך זה, שהוא תוצאה של דיון ואישור של הוולקחש"פ הוא תנאי הכרחי לעמידה בהוראות החוק בקשר לשינוי ייעודם של המקרקעין.

משרד מבקר המדינה רואה אפוא בחומרה מצב שבו מוסדות התכנון פעלו במשך שנים לאישור תכניות בנייה במקרקעין הללו בלי שהיה בידיהם ולא נדרש על ידם אישור הולקחש"פ.

הזיקה של קשת לנתב"ג - תכנון לעומת ביצוע

הוראות התכניות בעניין הזיקה של קשת לנתב"ג

על פי הוראות החוק תכנית מתאר מחוזית כוחה יפה מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר המחוזית. תכנית מתאר מחוזית מוכנת על ידי ועדה מחוזית על פי הוראות שמפרטת המועצה הארצית; תכנית מתאר מחוזית מאושרת על ידי המועצה הארצית. תכנית מתאר מקומית שבסמכות ועדה מחוזית נדונה על ידי ועדה מקומית וועדה מחוזית ומאושרת על ידי ועדה מחוזית. עוד קובע החוק שהוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על ועדה מקומית. לפני הכנת תכנית מתאר מחוזית או תכנית מתאר מקומית, מוכנת בדרך כלל תכנית אב-פרוגרמה שמטרתה לתאר את המצב הקיים בשטח התכנית המוצעת ולהציע מגמות תכנון. בהתבסס על הפרוגרמה קובעים מוסדות התכנון את הוראות התכניות.

ההוראות והעקרונות של התכנון בנוגע למקרקעין שעליהם הוקמה קשת נקבעו בארבעה מקורות: הפרוגרמה; החלטות המועצה הארצית; תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/5/3; תכנית המתאר המקומית גז/566 שהיתה בסמכות ועדה מחוזית.

הפרוגרמה והחלטות המועצה הארצית: היזמים פעלו להשבחת המקרקעין על ידי שינוי ייעודם החקלאי. ביוזמתם הכינה הוועדה המחוזית את תמ"מ/5/3, תכנית שמטרתה שינוי ייעוד הקרקע מחקלאי לאזור תעסוקה (ראו להלן). בד בבד עם הכנת תמ"מ/5/3 יזמו ממ"י ומינהל התכנון הכנת תכנית אב ופרוגרמה לשטחי תעסוקה סביב נתב"ג.

המועצה הארצית, שדנה בהפקדת תמ"מ/5/3, החליטה בינואר 1994 שהיא "רואה בחיוב הקמת אזורי תעסוקה בקרבה לנתב"ג. על מנת לקבל החלטה ולהפקיד שינוי בנדון לתכנית המחוזית המוצעת מבקשת בדיקות". אחת הבדיקות שנדרשה הייתה "בדיקה פרוגרמטית של היצע לעומת

ביקושים של אזורי תעשייה ותעסוקה סביב נתב"ג". בישיבתה באוגוסט 1994 הוצגה למועצה הארצית "פרוגרמה ותכנית אב" לאזורי תעסוקה בסביבות נתב"ג מיוני 1994 (להלן - הפרוגרמה) - שהיא הפרוגרמה שיזמו כאמור ממ"י ומינהל התכנון - הנוגעת לבדיקה הפרוגרמית שדרשה המועצה הארצית.

לפי הפרוגרמה, "הפוטנציאל הכלכלי הגבוה של השטחים הנמצאים בקרבת נתב"ג במיוחד במצב של שלום אזורי, והביקוש ההולך וגדל לקרקע לצרכי פיתוח פעילויות כלכליות במרחב זה העלו את הצורך בהכנת תכנית אב שתבטיח ניצול אופטימלי של השטח ותאפשר מיקום פעילות כלכלית בעלת עדיפות בולטת בקרבה מיידית לשדה התעופה". הפרוגרמה ממליצה על ארבעה אזורי תעסוקה סביב נתב"ג בעלי זיקה תפקודית אל שדה התעופה, והיא מפרטת שלוש קטגוריות של שימושי קרקע מומלצים:

1. שימושי קרקע בעלי זיקה ישירה לשדה התעופה: שימושי קרקע אשר קשורים ישירות לשדה וחייבים להימצא בקרבה מיידית אליו. בקטגוריה זו כלולים השימושים הבאים: שטח למטענים, משרדים ומחסנים של חברות עמילי מכס, משרדים ומחסנים של חברות בלורות, מרכזי הרכבה והפצה תעשייתיים, בתי מלון, שטחי חנייה (כולל של חברות להשכרת רכב), מפעלי קייטרינג.

2. שימושי קרקע בעלי זיקה עקיפה לשדה התעופה: שימושי קרקע הנוטים להתמקם ליד שדה התעופה אך מנקודת ראות אובייקטיבית אינם חייבים להימצא בקרבה מיידית אליו. בקטגוריה זו כלולים סוגי העסקים הבאים: משרדים, מנהלות ואגפים טכניים של חברות הקשורות בתעופה: (1) חברות תעופה, (2) חברות להשכרת רכב, (3) משרדי נסיעות, (4) חברות תחבורה, (5) שרותי ועידות ותצוגה; חברות בינלאומיות; חברות ותעשיות עתירות ידע.

3. שימושי קרקע 'גולשים': ...בקטגוריה זו נכללים שימוש קרקע ה'גולשים' ממרכז המטרופולין לשוליו, והענפים הרלבנטיים העיקריים הם: תעשייה ואחסנה.

הפרוגרמה קובעת את גודל השטחים לכל שימוש באזורים השונים. מתרגום השטחים האלה לאחוזים עולה כי באזור המזרחי של שדה התעופה (שבו נמצאים, בין השאר, המקרקעין) ממליצה הפרוגרמה כי כ-76% מהשטח יועדו לשימושים בעלי זיקה ישירה לשדה התעופה, כ-3% - לשימושים בעלי זיקה עקיפה לשדה התעופה, וכ-21% - לשימושי קרקע "גולשים" - לתעשייה ולאחסנה כללית.

בישיבת המועצה הארצית מאוגוסט 1994 שבה הוחלט על הפקדת תמ"מ/5/3 קבעה המועצה כי "עקרונות הפרוגרמה ותכנית אב וההערות שהושמעו בדיון יהיו בסיס נתונים ורקע לעדכון והתאמת תכנית המתאר המחוזית, מחוז המרכז, תמ"מ/3/4 ותמ"מ/א/2/4 (נתב"ג) ותכנית אחרות הנוגעות לאזור, תוך הקפדה על: א. איתור שטחי הפיתוח במסגרת השטחים שאותרו בתכנית הנ"ל ומניעת פיתוח בשטחים אחרים. ב. אופי הפיתוח תוך הבטחת האינטנסיביות של הפיתוח, חסכון במשאב הקרקע, והשלכות סביבתיות של הפיתוח. ג. הקפדה על ייעוד השימושים והמגבלות התואמים את הקרבה לנתב"ג כפי שהוגדרו בתמ"מ/א/2/4⁹ ובפרוגרמה, ואופי הפיתוח ומניעת גלישה של שימושים בלתי מבוקרת, או יוזמות מקומיות הסותרות או שאינן מקיימות תנאים אלה [ההדגשה אינה במקור]. ד. שמירה קפדנית על שטחים פתוחים באזור זה".

תמ"מ/3/5: שינוי הייעוד של המקרקעין שנעשה כאמור בשנים 1993-1997 התאפשר לאחר שתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/3/5 שונתה על ידי תמ"מ/5/3¹⁰, ולאחר שאושרה תכנית המתאר

9 תכנית מתאר ארצית חלקית תמ"מ/א/2/4 נמל תעופה בן-גוריון.

10 התכנית אושרה בינואר 1996 ע"י המועצה הארצית, ודבר אישורה פורסם ב-1.5.96 ב"פ התשנ"ו 4405, עמ' 3086.

המקומית גז/566¹¹, שהכנתה נדרשה על ידי תמ"מ/5/3. על פי תמ"מ/5/3 אפשר לייעד את המקרקעין בקשת לאזור תעסוקה בעל אופי ייחודי המשלים ומספק שירותים הקשורים לפעילות נתב"ג.

תכנית המתאר המקומית גז/566 : בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע בין היתר שהיא כפופה להוראות תמ"מ/5/3 (שבה כלולה הוראה בדבר הזיקה לנתב"ג), ונקבעו ייעודי קרקע לשימושים שונים, שהעיקריים שבהם הם תעסוקה (משרדים), הייטק, אחסנה ותעשייה. כמו כן הוקצו שטחים קטנים למסחר ולמלונאות, למתקנים הנדסיים ולבנייני ציבור, וגם לשטח ציבורי פתוח.

תמ"מ/5/3 : בשינוי מס' 21 לתמ"מ/3 (להלן - תמ"מ/3/21)¹² שתחילתה מיום 27.11.03, מסומן מתחם קשת כ"אזור תעשייה מלאכה ותעסוקה - שטח המיועד להקמת מבנים ומתקנים לתעשייה, מלאכה, אחסנה ותעסוקה לרבות השירותים הנלווים כגון: תחבורה, רווחה, חינוך, מסחר ומשרדים"¹³.

התהוותו של הרעיון התכנוני בפרוגרמה ובתכניות המתאר

אחת המטרות העיקריות של הפרוגרמה הייתה "להבטיח את עתודות הקרקע הנחוצות לאזורי תעסוקה עתידיים סביב נתב"ג ... להבטיח עתודות קרקע מספיקות לפעילות שדה התעופה המרכזי של ישראל לשנים רבות". הנחת הפרוגרמה הייתה כי "נתב"ג יצטרך להתחרות עם שדות תעופה בארצות ערב על מקומו כשדה תעופה מרכזי אזורי במזרח התיכון", ואחד האמצעים הכלכליים המרכזיים העשויים לסייע לנתב"ג בתחרות זו הוא "הבטחת היצע מספיק של קרקע לפעילות המשרתת את השדה וקשורה בו".

על פי הפרוגרמה, רוב השטח של קשת (יותר מ-75%) מיועד כאמור לפעילויות שיש להן זיקה ישירה לשדה התעופה, ומיעוטו - לתעשייה ולאחסנה כללית.

יודגש כי בעת שביקשו את אישור שינוי ייעוד הקרקע טענו יוזמי תמ"מ/5/3 כי "הפרויקט המתוכנן על המקרקעין לתעשייה, אחסנה ומסחר הינו בעל חשיבות עליונה להקמת עורף לוגיסטי בעל משמעות ונחיצות מרובה לה נזקק נמל התעופה הלאומי בן גוריון המשווע לשטחי אחסנה ושטחים אחרים המתוכננים בפרויקט"¹⁴. עוד יודגש כי בפרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (317) מ-4.1.95 ציין האדריכל מתכנן התכנית ש"הכוונה בתכנית שהאזור יהווה עורף הנשען על תנועת המטענים בנתב"ג".

הנחיות הפרוגרמה והמועצה הארצית האמורות מצאו ביטוי בתמ"מ/5/3 בסעיף 5, כלהלן: "הנחיות והוראות לתכנון האזור: תוכן תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות תכנית מפורטת (להלן: 'התכנית המקומית') אשר תתייחס לאזור התעסוקה בשלמותו. בתכנית יבואו לידי ביטוי אופיו המיוחד של אזור התעסוקה כאזור משלים ומספק שירותים הקשורים לפעילות נתב"ג" [ההדגשה אינה במקור].

התכליות והשימושים המפורטים בסעיף 3 לתמ"מ/5/3 תואמים אף הם את המלצות הפרוגרמה:

- 11 תכנית המתאר המקומית פורסמה להפקדה בספטמבר 1996, ודבר אישורה פורסם ב-9.1.97 ב"פ התשנ"ז 4475, עמ' 1170.
- 12 דבר אישור התוכנית פורסם ב-12.11.03 ב"פ התשס"ד 5236, עמ' 284.
- 13 תכנית תמ"מ/5/3 שאישורה פורסם בנובמבר 2003 לא חלה על תהליכי התכנון האישור והבניה שנבחנו ברוח זה המתייחסים לתקופה של עד סוף 2003.
- 14 הציטוט ממכתב ששלח מנכ"ל החברה דאז לממ"י באוקטובר 1994.

3". תכליות ושימושים: שימושים בקרקע או בבניין יהיו לפי התכליות המפורטות כולם או מקצתם בהתאם להוראות התכנית המקומית...

3.1 אזור תעסוקה: באזור זה ניתן ליעד המקרקעין בתכנית מקומית לתכליות ושימושים הקשורים לתעסוקה ולשרותים סביב נמל התעופה, כלהלן: מטענים, עמילות מכס, בלדרות, מרכזי הרכבה והפצה, דרכים שטחי חניה ומבני חניה, שרותי דרך, שרותי הסעדה, אחסנה, תעשייה כללית ותעשייה עתירת ידע, אולמות, תצוגות ומחסני מכר, מלונאות, מסחר, משרדים, שרותים ציבוריים לרווחת העובדים (כגון: מעונות-יום, מרפאות וכל שרות דומה), שטחים ציבוריים ופרטיים פתוחים, תשתיות ומתקנים הנדסיים."

תכנית המתאר המקומית גז/566 אשר קבעה ייעודי קרקע לשימושים השונים, ציינה כי "מטרות התכנית: לקבוע הוראות מפורטות לאזור תעסוקה ליד צומת אל-על בהתאם לתמ"מ/5/3", ואשר ל"יחס לתוכניות אחרות: תכנית זו כפופה להוראות תכנית מתאר מחוזית מס' תמ"מ/5/3", כלומר ייעודי הקרקע שנקבעו בתכנית המתאר המקומית גז/566 הם בכפוף להוראות תמ"מ/5/3 "כאזור משלים ומספק שירותים הקשורים לפעילות נתב"ג".

ממכלול הנורמות שפורטו עד כה עולה כי הרעיון התכנוני של זיקת השימוש בשטחים שמסביב לנתב"ג לפעילות בו הוא העיקרון שהיה ביסוד כל התהליכים התכנוניים מפרסום הפרוגרמה, דרך אישור תמ"מ/5/3 על ידי המועצה הארצית, ועד אישורה של תכנית המתאר המקומית גז/566. לנגד עיני מאשרי התכניות שהחליטו, בין השאר, על שינוי ייעוד הקרקע, עמדה המטרה של יצירת אזור תעסוקה משלים לנמל התעופה בן גוריון שיספק שירותים הקשורים לפעילות בנתב"ג.

היתרי בנייה

הבקשות להיתרי בנייה של 20 הבניינים שנבדקו הוגשו לוועדה המקומית כשעליהן אישור ממ"י כמייצג בעלי הקרקע בדבר אי-התנגדותו לבקשה להיתר. רשות הרישוי אישרה להקים את 20 הבניינים, 19 מהם בשנים 1999-2003 (עד ספטמבר) ואחד (חד-קומתי) בשנת 2004.

בבדיקה הועלה כי במסמכים הנמצאים בתיקי הבניין הנוגעים ל-14 מהבניינים היה מידע ברור על השימוש העתידי בהם ועל זהות המשתמשים בהם. ממסמכים אלה אפשר היה להסיק כי השימוש בבניינים האלה כלל לא נועד להשלים או לספק שירותים הקשורים לפעילות בנתב"ג. במסמכים בתיקי הבניין הנוגעים לארבעה בניינים אחרים לא היו נתונים על המשתמשים בהם ועל השימוש העתידי בהם; נתונים כאלה גם לא נדרשו על ידי ממ"י ועל ידי רשות הרישוי.

כך לדוגמה במקרה אחד ניתן היתר בנייה בשטח עיקרי של כ-4,000 מ"ר לחברה המשווקת מים בישראל, כאשר על פי הבקשה להיתר היה ברור שאין זיקה בין השימוש המיועד ובין הפעילות בנתב"ג.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולרשות הרישוי שהן לא עשו לכך שהעיקרון התכנוני של הזיקה לנתב"ג יישמר ולא הקפידו על קיום הוראות תמ"מ/5/3 שנועדו להבטיח, בין היתר, את אופיו המיוחד של אזור התעסוקה כאזור משלים לנתב"ג המספק שירותים הקשורים לפעילות בו, אף על פי שהיה בידיהן מידע שהתכליות והשימושים של כמעט כל הבניינים שתוכננו לקום במתחם קשת בשנים 1999-2003 לא היו קשורים לפעילות בנתב"ג. על הוועדה המקומית ורשות הרישוי היה למנוע מתן היתרי בניה הסוטים מהעיקרון האמור.

בבקשות למתן היתרי בנייה ל-14 מהבניינים שנבנו במתחם קשת, שהוגשו לאישורו של ממ"י כמייצג את בעלי הקרקע, היה כאמור מידע על השימוש העתידי בהם ועל זהות המשתמשים בהם; לכן יכול היה ממ"י להסיק כי השימוש בהם לא נועד לספק שירותים לפעילות נתב"ג או להשלימה. באשר לארבעת הבניינים האחרים לא קיים ממ"י בדיקות כדי לוודא כי השימושים שייעשו בבניינים הללו יהיו בזיקה לנתב"ג.

משרד מבקר המדינה מעיר לממ"י כי בכך שלא עשה במקרים האמורים לקיום הוראות תמ"מ/מ/5/3 המבוססת על תכנית האב והפרוגרמה לשטחי התעסוקה סביב נתב"ג שהוא עצמו יזם, לא מילא את תפקידו כמנהל נכסי המדינה ונאמן הציבור. ממ"י באשרו את הבנייה או את השימוש במתחם קשת היה עליו לבחון - דבר שלא עשה - אם הם עומדים בהוראות התכניות המאושרות שחלו על הקרקע שקבעו את עקרון הזיקה לנתב"ג ואם הם מקיימים את תכלית התכניות כפי שקיבלה ביטוי בפרוגרמה ובתכניות עצמן.

ממ"י טען בתשובתו מספטמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי "התכנית המקורית של קשת, אשר יעדה את המתחם לאזורי אחסנה ושירותים תומכי תעופה מתחת למסלול הנחיתה היתה ראויה ונכונה. אם השימושים אינם תואמים את התכנית, על ועדות התכנון לאכוף זאת, והמינהל אינו שומר הסף של הוועדות ... לעמדת היועצת המשפטית למינהל [לממ"י] במצב החוקי הקיים חתימת המינהל על תכנית להיתר הינה חתימת בעלים האמורה לשקף את עמדתו, ככזה, ביחס לתכנית. אין ספק כי הגוף המופקד על בדיקת התוכנית מהיבט היעודים שבה ומכל היבט תכנוני אחר, הינו מוסד התכנון. בדיקת המינהל את התכנית הינה, ככלל, מן הפן הקנייני, עפ"י הוראות החוזה. יחד עם זאת, ברי כי עת נוכח המינהל כי הבקשה להיתר סוטה מהותית מהתכנית, עליו להתריע על כך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממ"י ומינהל התכנון יזמו את הכנתה של תכנית אב ופרוגרמה לשטחי תעסוקה סביב נתב"ג, קיבלו את המלצותיה והביאוה לאישור המועצה הארצית, וזו קיבלה את העיקרון שביסוד הפרוגרמה - זיקה לנתב"ג. ממ"י התערב בתכנון האזור כדי להבטיח את עתודות הקרקע הדרושות לפעילות הנזקקת לקרבה מידית לשדה התעופה והוא היה שותף לקביעת המדיניות שאושרה על ידי המועצה הארצית. ממ"י לא פעל כמנהל נכסים רגיל אלא כמנהל קרקעות המדינה שעליו לצפות את צורכי המדינה בקרקע בעתיד ולהבטיח עתודות קרקע לצרכים השונים.

עצם הדבר שעל הוועדות המקומיות והמחוזיות מוטלת החובה להבטיח שהבנייה והשימוש בקרקעות יהיו על פי תכניות בניין עיר אינה פוטרת את ממ"י, כנאמן הציבור ומופקד על קרקעות המדינה, מחובתו להתריע על הפרה של המדיניות שנקבעה בנוגע לקרקעות. החובות המוטלות על מוסדות התכנון והחובות המוטלות על ממ"י משלימות זו את זו, ומטרתן להבטיח שקרקעות המדינה יישמשו לתכלית שנקבעה להן.

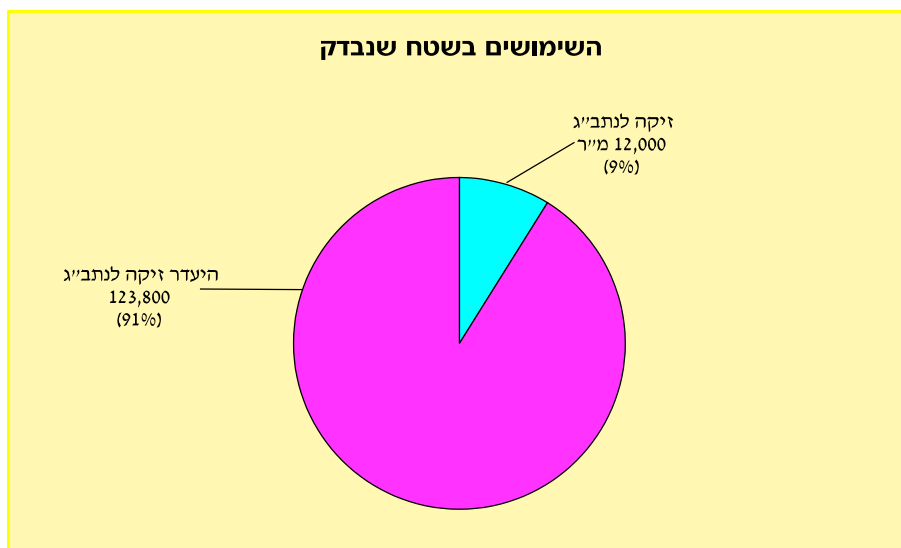
נוכח האמור לעיל וקל וחומר לאחר שהוביל מדיניות ברורה באשר לתכלית השימוש בקרקעות שבאזור קשת, אסור היה לממ"י לאשר את השימושים שהתבקשו בלא שבחן אם הם עומדים במבחן עקרון הזיקה לנתב"ג שבשלו שונה ייעודן של הקרקעות החקלאיות באזור זה ואופשרו השימושים השונים.

הבינוי והשימושים

באזור האחסנה והתעשייה נבנו בשנים 1999-2003 13 בניינים של שלוש קומות שגובהם עד 18 מטר, ובאזור המשרדים וההייטק נבנו שישה בניינים של חמש-שש קומות שגובהם עד 24 מטר וכן בניין חד-קומתי שיועד למסעדה.

השטח לשימוש עיקרי ב-20 הבניינים האמורים הסתכם בכ-136,000 מ"ר¹⁵, שהם כ-41% מכלל השטחים המבונים המתוכננים בקשת (334,200 מ"ר) לשימושים עיקריים המותרים על פי תכנית המתאר המקומית גז/566.

הביקורת העלתה שלהוציא שטח של כ-12,000 מ"ר (שהוא כ-9% משטח הבניינים שנבדקו) לשימוש עיקרי שאפשר לייחסו לפעילות הקשורה בנתב"ג¹⁶, רוב רובו של השטח הבנוי לשימוש עיקרי, כ-120,000 מ"ר, אינו משלים את הפעילות בנתב"ג ואינו מספק שירותים הקשורים לפעילותו. מסקירת יעדי השימוש בבניינים שנבנו עולה כי חלק גדול הם בנייני אחסנה של חברות הפצה מהגדולות בארץ, ובנייני משרדים אשר בינם ובין משרדים המשרתים את שדה התעופה אין מאומה.



השטח הכולל לשימושים עיקריים בגז/566 הוא 334,200 מ"ר (100%). השטח לשימושים עיקריים שבדק משרד מבקר המדינה הוא 136,000 מ"ר (41%) מהשטח הכולל.

להלן כמה דוגמאות לשימושים במתחם קשת שאין להם זיקה לנתב"ג:

- שתי חברות המייבאות את סחורתן דרך הים הקימו בניינים בשטח עיקרי כולל של יותר מ-30,000 מ"ר והם משמשים מחסנים.

15 על פי נתוני הוועדה המקומית ונתוני מחלקת הארנונה של המועצה האזורית.

16 לדוגמה: משרדי חברת תעופה להובלת מטעני אוויר; משרדי חברת למכירת מוצרים פטורים ממכס הפועלת בנתב"ג; וחברה לארגון כנסים בינ"ל.

2. שלוש חברות המייצרות מזון במפעליהן בארץ הקימו בניינים בשטח עיקרי כולל של כ-17,000 מ"ר, והם משמשים מרכזי אחסנה והפצה לכל הארץ.
3. לשתי חברות מממשלתיות יש באחד מבנייני המשרדים משטח עיקרי של כ-3,000 מ"ר, והן עושות בהם שימוש שאינו קשור לנתב"ג.



משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית כי במועד סיום הביקורת שיקף מערך הבנייה והשימושים בקשת סטיה נרחבת וניכרת מהעיקרון התכנוני של זיקת השימושים בקשת לנתב"ג. עוד העיר להן משרד מבקר המדינה כי להפיכת קשת לאזור תעסוקה רגיל שאין לו קשר משמעותי לנתב"ג יש משמעויות תכנוניות במספר תחומים הראויות להיבחן: 1. היקף עתודות הקרקע שהיו אמורות להיות זמינות לשירותים שיידרשו לשדה התעופה בטווח הארוך כפי שהוצג בפרוגרמה; 2. השלכות תחבורתיות הנובעות מהיעדר זיקה תפקודית ישירה בין השימושים במבנים שבמתחם קשת ובין נתב"ג; 3. להפיכת קשת למרכז הפצה של חברות מהגדולות בארץ וריבוי משרדים שהתנועה אליהם רבה יש השלכות תחבורתיות על עורקי התחבורה הראשיים באזור נתב"ג.¹⁷ 3. בהקמת אזור תעסוקה שאין לשימושים בו זיקה לנתב"ג - או שהזיקה היא שולית - יש כדי להעמיד בפני רשויות מקומיות באזור קושי כבואן לקדם יעדים בתחום התעסוקה והפיתוח המוניציפלי בתחומן. הקמתו של אזור תעסוקה גדול בסמוך לנתב"ג עלולה לייתר בניית אזורי תעסוקה אחרים באזור וכן עלולה לעודד מעסיקים מאזורי תעסוקה בערים סמוכות לעבור לקשת.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית כי אם סברו שיש לסטות באופן מהותי ונרחב מהרעיון התכנוני אשר על פיו תוכננה ההקמה של מרכז התעסוקה באזור נתב"ג, היה עליהם לעשות זאת במפורש ולקיים תהליך קבלת החלטות נאות ושקוף שבמסגרתו נבחנים הטעמים לשינוי הרעיון התכנוני, מהותו של השינוי, גודלו, משמעויותיו ועוד. היות שמוסדות התכנון והבנייה לא קיימו תהליך מעין זה, התהוותה המציאות שתוארה לעיל - של התעלמות מוסדות התכנון והבנייה מבנייה שסוטה במידה ניכרת מהתכנון המקורי.

בתגובתיהן של הוועדה המחוזית מאוגוסט ומנובמבר 2006, של הוועדה המקומית מאוגוסט 2006 ושל החברה מספטמבר 2006, לפניית משרד מבקר המדינה בנושא זה הן טענו כי קשת הוא אזור תעסוקה שאינו מוגבל אך ורק לשימושים נלווים לשדה התעופה ואפשר ליעד את המקרקעין לשירותים סביב נמל התעופה וגם למקורות תעסוקה שאין להם זיקה לנתב"ג, ורשימת השימושים המפורטת שבתמ"מ/5/3 ובתכנית המתאר המקומית גז/566 מעידה על כך. מכיוון שהשימושים נקבעו בתכנית שהיא חיקוק, אין עוד רלוונטיות לפרוגרמה. עוד נטען על ידן כי תמ"מ/21/3 ביטלה את תמ"מ/5/3 וסימנה את אזור קשת כאזור תעסוקה כמו יתר אזורי התעסוקה במחוז, ולפיכך

17 על בעיות התחבורה הצפויות עמד בזמנו מי שמשמש כיום מנהל מינהל התכנון, אשר שימש בזמנו יועץ חיצוני, במכתבו למנהלת מינהל התכנון מיולי 1997, שבו עסק בהצעה להעביר את השוק הסיטונאי לשטחי מושב ברקת הסמוך לצומת אל על, כלהלן: "הדחיפה והמשיכה של התוצרת החקלאית עלולות ליצור קונפליקט עם נתב"ג, להעמיס שלא לצורך על מערך הכבישים באזור אסטרטגי זה ולהתחרות או להפריע לשימושים בעלי זיקה לנתב"ג ולסביבה". הדברים תקפים גם באשר למרכזי ההפצה המצויים בקשת.

בוטלה הזיקה לנתב"ג, גם אם הייתה כזו בעבר. הכפפת תכנית המתאר המקומית גז/566 לתמ"מ/5/3 היא הכפפה מקובלת של תכנית מתאר מקומית לתכנית מתאר מחוזית ומכך אין ללמוד על הבלעת הוראות הזיקה לנתב"ג שבתמ"מ/5/3 בתכנית המתאר המקומית גז/566. סמיכות המועדים של אישור תכנית המתאר המקומית גז/566 להפקדת תמ"מ/21/3 מעידה על "הראיה המחוזית של המועצה הארצית לגבי השימושים בחטיבת קרקע זו". עוד ציינה החברה שגופים עסקיים פעלו בקשת בהסתמך על היתרי הבנייה שנתנה הוועדה המקומית.

לענין התגובות האמורות מעיר משרד מבקר המדינה כי השימושים שנקבעו בתמ"מ/5/3 ובעקבות כך בתכנית המתאר המקומית גז/566 כפופים לעיקרון שהותווה בפרוגרמה ואומץ על ידי המועצה הארצית בעת שהחליטה באוגוסט 1994 על הפקדת תמ"מ/5/3 (ראו לעיל). העיקרון הוא שמרב השימושים בתחום קשת יהיו בעלי זיקה לנתב"ג, כפי שנקבע בתמ"מ/5/3: "בתכנית המקומית יבואו לידי ביטוי אופיו המיוחד של אזור התעסוקה כאזור משלים ומספק שירותים הקשורים לפעילות נתב"ג". הפרוגרמה והחלטות המועצה הארצית היו היסוד התכנוני שעל פיו שונו והוכנו התכניות. "תכנית מתאר היא בגדר חיקוק וחלים עליה כללי הפרשנות הנוהגים ביחס לדברי חקיקה. על-כן, נקודת המוצא בפרשנות התכנית ... היא לשון התכנית, לה יש ליתן את המשמעות המקובלת והרגילה ... כלל פרשנות נוסף, החל אף הוא על פרשנות תכנית מתאר, הוא הכלל המבקש להתחקות אחר מטרת התכנית וליתן לה פרשנות המגשימה את תכליתה"¹⁸. על תכלית התכנית אפשר כאמור ללמוד מכל התהליכים שאפשרו את שינוי הייעוד של המקרקעין, ובין השאר מן הפרוגרמה ומהחלטות המועצה הארצית. מוסדות התכנון היו מעורבים בהליכים התכנוניים שהובילו להקמת קשת והיו מודעים לעקרון הזיקה לנתב"ג, שהוא שאיפשר את שינוי ייעודה של קרקע חקלאית, אף שבמחוז המרכז היה מלאי גדול של מקרקעין בלתי מנוצלים שאושרו לשמש אזורי תעסוקה ותעשייה.

באשר למצב התכנוני החל על מתחם קשת לאחר אישור תמ"מ/21/3 עמדו בפני משרד מבקר המדינה שתי עמדות. האחת, לפיה גם אם הייתה זיקה לנתב"ג היא בוטלה על ידי תמ"מ/21/3 אשר ביטלה את תמ"מ/5/3 וסימנה את אזור קשת כאזור תעסוקה כמו יתר אזורי התעסוקה במחוז. בגישה זו צידדו באי כח החברה ומנכ"ל בתגובותיהם לטיטות הדוח ובעת שהופיעו בפני מבקר המדינה באוגוסט 2007. והשנייה לפיה אין תכנית זו משנה את הדרישה שתהיה זיקה של השימושים במתחם קשת לנתב"ג שכן בעת אישור תמ"מ/21/3 לא התקבלו כל החלטות שיש בהן כדי להעיד על כוונה לשנות את המצב התכנוני הקודם. תמ"מ/21/3 היא תכנית מתאר מחוזית לכל מחוז המרכז, והיא קובעת עקרונות תכנון למחוז כולו; הנורמות התכנוניות המפורטות הנוגעות למתחמים מסוימים ובהם קשת באות לידי ביטוי במסגרתן של תכניות המתאר המקומיות והתכניות המפורטות. לפיכך גם קובעת תמ"מ/21/3 כי "תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת שאושרה לפני יום תחילתה של תכנית זו תעמוד בתוקפה על אף האמור בתכנית זו". על פי גישה זו תמ"מ/21/3 לא ביטלה אפוא את תכנית המתאר המקומית גז/566 אשר הבליעה בתוכה את הוראות תמ"מ/5/3 בדבר חובת זיקתם של השימושים במתחם קשת לנתב"ג. מאחר שתמ"מ/21/3, שתחילתה כאמור בנובמבר 2003, אינה נוגעת למכלול המבנים שנבדקו במסגרת דוח זה, שכן המבנים הללו (למעט אחד) אושרו, כאמור, לפני תחילתה של תכנית זו - לא נדרש משרד מבקר המדינה לעסוק בתחולת תכנית זו.

18 ראו: ע"א 10213/03 מרחבי השרון בע"מ ואח' נגד דוד מייזליק ואח' (פורסם בפדאור). באותו פס"ד גם נקבע, כי אפשר לעשות במסמכים שאינם חלק ממסמכי התכנית שימוש ככלי עזר לפרשנות התכנית. באותו מקרה נעזרו במסמך של מחלקת איכות הסביבה של העירייה לצורך פירוש התכנית החלה.

בהתייחסותו של הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מיולי 2007, לטיטת דוח הביקורת נאמר כי "לאור המאפיינים של חטיבת הקרקע במתחם, הלקחים שנלמדו בנושא ובהתנהלות הוועדה המקומית לודים ובפרט לאור ההחלטה שהתקבלה לאחרונה על פירוקה, בכוונתנו לבחון יחד עם הוועדה המקומית את השימושים והתכליות בשלבי הפיתוח הבאים במתחם קשת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח דברים אלה על מוסדות התכנון והבניה לקבוע עמדה תכנונית ברורה ומנומקת בנושא היקף הזיקה לשדה התעופה, זאת נוכח הרעיון המכונן שבא לידי ביטוי בהחלטת המועצה הארצית מאוגוסט 1994.

טענת הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לפיה אפשר לפרש את התכנון כאילו אין הן מחייבות שהשימושים בקשת יהיו בזיקה לנתב"ג כפי שהותווה בפרוגרמה, סוטה מהנחיות המועצה הארצית, שכן המועצה הארצית קבעה בהחלטתה במפורש את זיקת השימושים במתחם קשת לנתב"ג. לדעת משרד מבקר המדינה, אם סברו הוועדות כי יש מקום לסטות סטיה נרחבת מהרעיון התכנוני המקורי, הרי שהיה עליהן לקיים הליך בחינה והחלטה גלוי ויסודי אשר היה בו כדי להציג למוסדות התכנון, ובעיקר למועצה הארצית, את מכלול הטעמים והמשמעויות שמצדיקים מהלך מעין זה ולקבל את אישור המועצה הארצית לשינוי המבוקש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את השתלשלות העניינים ואת הסטיה מהזיקה שנקבעה לנתב"ג. הוא רואה בכך ניסיון לייעד קרקע חקלאית הנמצאת במשורה לשימושים עסקיים בעלי פוטנציאל רווחי גדול יותר ותמה כיצד הוועדה המחוזית והוועדה המקומית נתנו יד להליך שכזה.

הבינוי במתחם קשת

חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 והתקנות שהותקנו מכוחו

בסעיף 145 לחוק נקבע שאין לבנות בניין ואין לסלול דרך בלא היתר בנייה שניתן, למעט במקרים חריגים, על ידי הוועדה המקומית או על ידי רשות הרישוי המקומית, לפי העניין ועל פי תנאי ההיתר. היתר הבנייה יינתן רק אם העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים, בין היתר, לתכנון החלות על האזור.

עוד נקבע בחוק כי "הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145". הקלה הוגדרה כ"הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטיה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג".

בחוק ובתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, נקבע כי טעונים היתר בנייה גם כל חציבה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, את יציבותה או את בטיחותה, וכן שימוש חורג. בחוק נקבע (בסעיף 146) כי "הוועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג". שימוש חורג בקרקע או בבניין הוגדר "השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי חוק הדין בתכנון ובבניה".

על פי החוק, "לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטיה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין". עוד נקבע בחוק ש"תוספת לשטח הכולל המותר לבנייה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה לאחר כ"ט בתמוז התשמ"ט (1 באוגוסט 1989) היא סטיה ניכרת; שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לקבוע בתקנות מה עוד ייחשב כסטיה ניכרת לעניין סעיף זה".

שר הפנים התקין תקנות שהגדירו אילו סטיות נוספות הן סטיה ניכרת. עד אמצע יוני 2002 חלו תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות סטיה ניכרת 1967), ואילו מהמועד האמור חלו תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטיה ניכרת 2002). בנושא בינוי ועיצוב קבעו תקנות סטיה ניכרת 1967 שסטיה ניכרת היא "בניה שלא בהתאם לדרישות הארכיטקטוניות המפורטות בתכנית", ותקנות סטיה ניכרת 2002 קבעו שסטיה ניכרת היא "בניה שלא בהתאם לדרישות בינוי או עיצוב המפורטות בתכנית, שנועדו לקבוע את אופיה של הבניה בתחום התכנית או לשמור על אופי וחזות הסביבה". בנושא מקומות חניה קבעו תקנות סטיה ניכרת 1967 שסטיה ניכרת היא "חריגה מהוראות התכנית בדבר מקומות חניה לכלי רכב", ותקנות סטיה ניכרת 2002 קבעו שסטיה ניכרת היא "סטיה מהוראות התכנית בדבר מספר מקומות חניה לכלי רכב או מהוראות התכנית המחייבות התקנת מקומות חניה תת-קרקעיים". בנושא שינוי שטחי שירות לשטחים למטרות עיקריות קבעו תקנות סטיה ניכרת 1967 כי סטיה ניכרת היא "שינוי היעוד של שטח בבנין, שנועד לשמש על פי תכנית כשטח למטרות שירות כמשמעותו בתקנה 9 לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 ליעוד של שטח למטרות עיקריות, כמשמעותו בתקנה האמורה", ותקנות סטיה ניכרת 2002 קבעו כי סטיה ניכרת היא "שינוי השימוש בשטח בבנין, שנועד לשמש, על פי תכנית, כשטח שירות או שהוסף כשטח שירות לפי תקנה 13 לתקנות אחוזי הבניה - לשטחים למטרות עיקריות".

עוד נקבע בחוק כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

סטיה מהוראות הבינוי בתכנית המתאר המקומית גז/566

תמ"מ/5/3 קבעה שתכנון מפורט של מתחם קשת ייעשה בתכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות תכנית מפורטת. עוד קבעה תמ"מ/5/3 כי "התכנית המקומית תכלול: תכנית דרכי גישה חניה פריקה וטעינה. תכנית לבינוי ועיצוב ארכיטקטוני. תכנית לפיתוח השטח כולל שטחי גינון. תכנית לפיתוח תשתיות".

בתכנית המתאר המקומית גז/566 ארבעה מסמכים: הוראות התכנית, תשריט התכנית, נספח בינוי ונספח תנועה וחנייה (שחלק מהתשריט שלו משלים את נספח הבינוי). על פי התכנית "כל המסמכים מהווים חלק בלתי נפרד מהתוכנית", וכל הוראות הבינוי של התכנית כתובות בהם.

בסעיף 5.8 לתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע כי "נספח הבינוי המצורף לתכנית זו (להלן - נספח הבינוי) מהווה מסמך עקרוני, המנחה בכל הנוגע לאופי הבינוי עקרונות העמדת הבניינים ומיקום שטחי החנייה, שמירה על צירים ומעברים להולכי רגל, פיתוח כיכרות וקשרים בין האזורים השונים". עוד נקבע בתכנית באשר לנספח הבינוי כי "שינויים לא מהותיים [מנספח הבינוי] בהעמדת המבנים הנובעים מתכנון אדריכלי מפורט ועיצוב יותרו באישור הוועדה המקומית מבלי שהדבר יחשב כשינוי לתכנית זו, ובלבד שישמר אופי הבינוי והוראות תכנית זו".

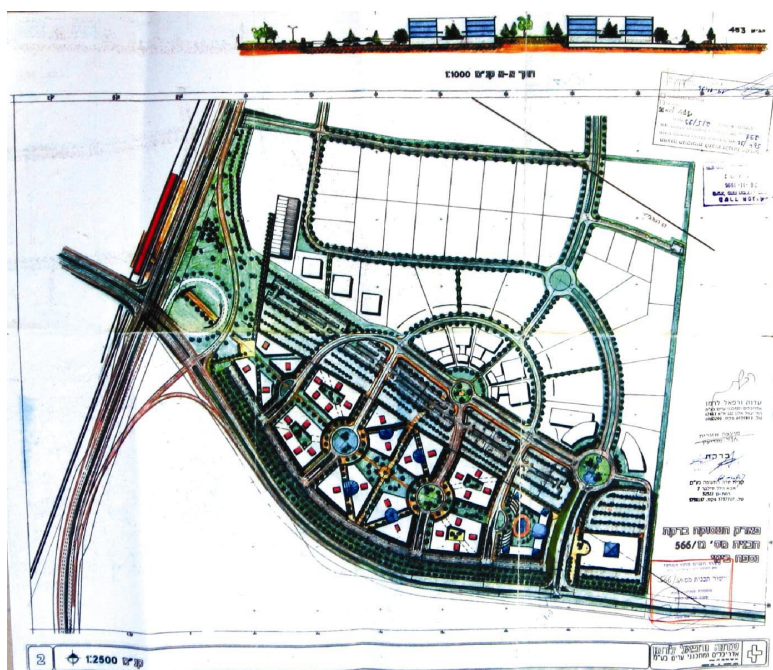
בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבעו הפרטים הנדרשים בתכנית פיתוח ובתכנית עיצוב ארכיטקטוני, ונאמר בה כי "טרם הוצאת היתר הבנייה תוגש לוועדה המקומית תכנית פיתוח ועיצוב ארכיטקטוני לכל מגרש", וכי "כל מגרש יתוכנן כמקשה אחת גם אם הבנייה בו תעשה בשלבים".

מתחם קשת נחלק כאזור לשני אזורים עיקריים: הצפוני - שייעודו לשמש לאחסנה ולתעשייה - המשתרע על 243 דונם (32% ממתחם קשת), והדרומי - שייעודו לשמש לתעסוקה (משרדים) ולהייטק - המשתרע על 147 דונם (20% ממתחם קשת). במתחם יש שטח נוסף של 25 דונם (3% ממתחם קשת), שייעודו לשמש למלונאות¹⁹.

נספח הבינוי כולל הוראות מפורטות בנוגע לבנייה באזור הדרומי של קשת. באזור זה תוכנן על פי נספח הבינוי גוש בניינים צפוף, הותוו צירים ומעברים להולכי רגל ונקבעה הפרדה בין תנועת כלי רכב ובין הולכי רגל. בצדו הדרומי של גוש הבניינים היה אמור להיבנות על פי התכנית מגרש חנייה משוקע בגובה קומת המרתף העליונה, שהגישה אליו תהיה באמצעות משטחים משופעים מהדרכים שמגיעות מצפון (להלן - מגרש החנייה המשוקע). מדרום למגרש החנייה תוכנן שטח גינון ובו עצים. מצפון לגוש הבניינים תוכנן שטח גינון ובו עצים, ומצפון לשטח הגינון תוכנן מגרש חניה דו-מפלסי (להלן - מגרש החנייה הדו-מפלסי). שני מגרשי החנייה הללו (המשוקע והדו-מפלסי) משורטטים בנספח התנועה והחניה המצורף לתכנית (ראו גם להלן בפרק "חנייה").

על פי נספח הבינוי (חתך א-א בתשריט), מתחת לכל אחד מהבניינים באזור הדרומי יש שתי קומות מרתף, ועל פי טבלת האזורים והוראות הבנייה שבהוראות תכנית המתאר המקומית גז/566, הם ישמשו לחנייה, כמקלטים, כחדרי מכונות וכמתקנים הנדסיים.

נספח הבינוי עוסק באזור הצפוני, שהוא אזור האחסנה והתעשייה, באופן מפורט פחות. נספח הבינוי קבע את מקומם של הבניינים ב-11 מהמגרשים הסמוכים לאזור התעסוקה וההייטק, אך לא קבע הוראות בינוי באשר ליתר 35 המגרשים באזור הצפוני.



נספח הבינוי

19 שאר 45% של המתחם יועד לדרכים, לשטח ציבורי פתוח, לשטח לבנייני ציבור, למתקנים הנדסיים ולאזור מסחרי.

על פי היתרי בנייה שנתנה בשנים 2001-2005 רשות הרישוי²⁰, הוקמו בשנים 2001-2006 באזור הדרומי שמיועד לתעסוקה ולהייטק שבעה בניינים של חמש-שש קומות ובניין של קומה אחת, שיועד למסעדה.

1. משרד מבקר המדינה בחן אם מתן היתרי הבנייה ובניית הבניינים באזור התעסוקה וההייטק נעשו לפי הוראות ועקרונות הבינוי שנקבעו במסמכי התכנית. להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

(א) הותרו לבנייה ונבנו שלושה בניינים של חמש-שש קומות על השטח שעל פי נספח הבינוי ונספח התנועה והחנייה יועד למגרש החנייה הדו-מפלסי ולגינן.

(ב) הותרו לסלילה ונסללו מגרשי חנייה עליים צמודים לבניינים בחלקם הדרומי של מגרשים אשר על פי נספח הבינוי ונספח התנועה והחנייה יועדו למגרש החנייה המשוקע ולגינן.

(ג) הותרה לבנייה ונבנתה מסעדה בבניין של קומה אחת על שטח שיועד על פי נספח הבינוי לגינן ולמעבר הולכי רגל.

(ד) המיקום שנקבע לבניינים בתכניות שצורפו להיתרי הבנייה שונה לחלוטין מזה שנקבע בנספח הבינוי; הבניינים פוזרים בכל שטח אזור התעסוקה וההייטק ומסביבם מגרשי חנייה עליים.

(ה) בתכניות הבנייה של שישה מהבניינים באזור התעסוקה וההייטק לא תוכנן מרתף חנייה אף על פי שבנספח הבינוי מצוין בחתך א-א של הבניינים מרתף חנייה מתחת לבניינים. בבניין אחר באזור זה מרתף החנייה תוכנן מחוץ לקו המתאר של הבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסטיות האמורות הן מהותיות, שכן רובן קשורות בשינוי עצם מיקומם של מבנים שאמורים היו לקום במתחם. מדובר בשינוי מהותי של התכנון באותם המקומות שבהם עסקו באופן תכנוני מפורט הן בנספח התנועה והחנייה והן בנספח הבינוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסטיות האמורות הן סטיות ניכרות הן על פי תקנות סטיה ניכרת 1967 והן על פי תקנות סטיה ניכרת 2002, והיה בהן כדי לשנות מהותית את הבינוי באזור כפי שזה הוצג ונקבע בתכנית המתאר המקומית גז/566.

בתשובתן של הוועדה המקומית ושל החברה נאמר כי נספח הבינוי הוא מנחה בלבד ואינו מחייב, ולפיכך היה בסמכות הוועדה המקומית לשנות את הוראות הבינוי שנקבעו בו. עוד נאמר כי במאי 2001 פורסם דבר אישור תכנית גז/מק/1/566, ה"מעבירה למעשה את שיקול הדעת ואת הסמכות בנושא הבינוי והפתוח למהנדס הוועדה המקומית וזאת על פי מגרשים ו/או על פי קצב התקדמות התוכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נספח הבינוי הוא חלק בלתי נפרד מתכנית המתאר המקומית גז/566, ויש לראות את הנחיותיו כמחייבות למעט באשר לשינויים לא מהותיים, שכן הוראות התכנית קובעות במפורש כי "שינויים לא מהותיים בהעמדת המבנים הנובעים מתכנון אדריכלי מפורט ועיצוב יותרו באישור הוועדה המקומית... ובלבד שישמר אופי הבינוי והוראות תכנית זו". למרות האמור לעיל נמצא כי הבנייה שאושרה ונעשתה באזור התעסוקה וההייטק היא שינוי מהותי הנוגד את הוראות התכנית.

20 ליד כל ועדה מקומית מכהנת רשות רישוי מקומית המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית או מיו"ר ועדת המשנה, ומהנדס הוועדה. רשות הרישוי המקומית מוסמכת ליתן היתר בנייה לבקשות להיתר התואמות תכניות (ללא הקלות או שימושים חורגים).

יתרה מזאת, אישור השינויים לא ניתן על ידי הוועדה המקומית, כנדרש, אלא על ידי רשות הרישוי, וזו לא הייתה מוסמכת להתיר שום שינוי, אפילו לא שינוי שאינו מהותי. הוראות תכנית גז/מק/566/1 שינו את הוראות תכנית המתאר המקומית גז/מק/566 רק בעניין קביעת מהנדס הוועדה כמי שמוסמך לאשר תכנית בינוי ופיתוח לכל מגרש ומגרש (כמפורט בסעיף 5.8 לתכנית המתאר המקומית גז/מק/566, ראו להלן) אך גם תכנית גז/מק/566/1 לא התירה שינויים מהותיים כמו אלה שנעשו במתחם קשת.

2. משרד מבקר המדינה בדק את יישום הדרישה להגיש תכנית פיתוח ותכנית עיצוב ארכיטקטוני בטרם יינתן היתר בנייה לבניינים במתחם קשת. הבדיקה נגעה לבנייתם של 15 בניינים בשטחם של שישה מגרשים שיועדו לבנייה של שני בניינים ויותר, הן באזור התעסוקה וההייטק, הן באזור האחסנה והתעשייה. הועלה כי רשות הרישוי נתנה היתרי בנייה לבניינים בלי שהוועדה המקומית קיבלה - בטרם מתן ההיתר לבניית הבניין הראשון בכל אחד מהמגרשים - תכניות פיתוח ותכניות עיצוב ארכיטקטוני שנוגעות לכל הבניינים שייבנו במגרש, וזאת בניגוד להוראות תכנית המתאר המקומית גז/מק/566, שקבעה ש"תותר בניית מספר בניינים בתחום מגרש אחד בהתאם לנספח הבינוי ובכפוף לאישור תכנית עיצוב ארכיטקטוני"²¹ ותכנית פיתוח"²².

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי רשות הרישוי חרגה מהוראות תכנית המתאר המקומית גז/מק/566 בכך שנתנה היתרי בנייה בלי שהוגשו לה תכניות פיתוח ותכניות עיצוב ארכיטקטוני, ובכך חרגה מסמכותה.

3. על פי הנחיות תמ"מ/5/3 קבעה תכנית המתאר המקומית גז/מק/566 כי "הוצאת היתרי בנייה תהיה מותנית: א. באישור תכנית כללית לפיתוח תשתיות בכל שטח המתחם בהתאם להנחיות הנספחים המהווים חלק בלתי נפרד מהתכנית".

הבדיקה העלתה כי לא הוכנה תכנית כללית לפיתוח תשתיות והוועדה המקומית לא נדרשה לתכנית כזו בעת מתן היתרי הבנייה. הוועדה המקומית לא עמדה על הכנתה של תכנית כזו כתנאי למתן היתרי הבנייה. יוצא מכך שרשות הרישוי נתנה היתרי בנייה במתחם קשת בניגוד להוראות תכנית המתאר המקומית גז/מק/566 (בנושא פיתוח התשתיות ראו בהמשך הדוח).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי תמ"מ/5/3 ותכנית המתאר המקומית גז/מק/566 קבעו דרישות חשובות ומיוחדות לפיתוח תשתיות במתחם קשת. התוויית הבסיס התכנוני ליישום הדרישות האלה הייתה אמורה להיעשות בתכנית כללית לפיתוח תשתיות כך שלוועדה המקומית תהיה יכולת לשלוט ולפקח על ביצוע תכנית זו. בהיעדר תכנית כזו לא היו לוועדה שום מידע ושום יכולת לפקח על פיתוח התשתיות.

בתגובה לפניית משרד מבקר המדינה בעניין התעלמות מהוראות הבינוי ציינה מהנדסת הוועדה²³ המקומית באוגוסט 2006 כי "עקב השינויים הרבים שנכללו בבקשות להיתר הכוללים שינוי חלוקת

21 על פי תכנית המתאר המקומית (סעיף 5.8.3), תכנית עיצוב ארכיטקטוני "תקבע את מיקומם המדויק של המבנים בתחום המגרש, תפרט חתכים וחזיתות סכמתיים של המבנה כולל פירוט חומרי גמר ופרטי בנין מיוחדים".

22 על פי תכנית המתאר המקומית (סעיף 5.8.2), תכנית פיתוח תכול "פירוט גבהים ומפלסי הבניינים, פילוס השטח, עבודות עפר פירטי קירות תומכים וגדרות, משטחים מרוצפים, כולל פירוט חומרים, שיטחי גיגון בחזיתות ובתחום המגרשים כולל סוגי צמחיה ונטיעות עצים, מערכת השקיה ותשתיות אחרות בתחום המגרשים".

23 המהנדסת הפסיקה את עבודתה בוועדה המקומית בספטמבר 2006.

שימושים ותכליות שינויים לנספחי הבינוי והחנייה, המחסור בחניות במתחם וכדו' הומלץ על ידי לנציגי קשת [החברה] ולמועצה האזורית לערוך תכנית שינוי לתכנית המתאר המקומית בתיאום עם הוועדה המחוזית".

על פניית מהנדסת הוועדה מיוני 2006 השיב מנכ"ל החברה ביולי 2006 בין השאר כי "לגבי הצעתך להגשת תוכניות מתאר לשינוי גז/566 [תכנית המתאר המקומית גז/566] עדיין לא ידועים לנו צרכי הלקוחות של יתרת הבניינים שיבנו בפרויקט, בשלב זה, לא ניתן להכין תכנית מתאר כאמור. עם התקדמות תכנון יתרת הבניינים ובחינת דרישת הלקוחות העתידיים, נשקול זאת שוב בתאום אתך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החוק קובע שבנייה תיעשה על פי היתרי בנייה שיתאימו לתכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון. ואולם הממצאים ותשובת החברה למהנדסת הוועדה המקומית מעידים שהבנייה במתחם קשת בוצעה לפי צורכי לקוחות החברה בעת הגשת הבקשה להיתר בניה ולא על פי תכנון מאושר מראש, כדרוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התעלמות הוועדה המקומית מהוראות הבינוי שבתכנית המתאר המקומית גז/566 חרגה הוועדה מסמכותה וניתנו היתרי בנייה בלתי חוקיים שחלקם הם בגדר סטיה ניכרת. דרוש שמוסדות התכנון (מינהל התכנון, הוועדה המחוזית והוועדה המקומית) ייתנו את דעתם לכך שהמציאות בשטח אינה תואמת את תכנית המתאר המקומית גז/566.

בנייה ושימושים שלא כדין

בנייה ללא היתר או בסטיה מהיתר

הביקורת העלתה כי בשנים 2005-2006 נבנה במתחם קשת בלא היתר בניין בשטח של 400 מ"ר המשמש מסעדה; בשנים 2000-2004 נבנו ארבעה בניינים אחרים בסטיה מההיתר. שטח הסטיה בכל אחד מהבניינים שנבנו היה מאות מ"ר.

ממסמכי הוועדה המקומית עולה כי במועד הבנייה לא ידעה הוועדה על בניית ארבעת הבניינים האמורים בסטיה מהיתר.

הוועדה המקומית השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעניין שלושה מחמשת הבניינים האמורים הוגשו כתבי אישום, ובעניינו של אחד משני הבניינים הנותרים הוכן דוח פיקוח ונשלחו הזמנות לחקירה. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי פעולותיה אלו נעשו רק במהלך עריכת הביקורת. הוועדה הפעילה את סמכויותיה בשלב מאוחר מדי לאחר שכבר הושלמה הקמתם של הבניינים, ומשכך הרי שלא מלאה את חובותיה על פי חוק בכל הנוגע לפיקוח ואכיפה למניעת בנייה בלא היתר ובסטיה מהיתר.

שימושים חורגים

שימוש חורג בשטח שמיועד לתעשייה

כאמור, בתחום תכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע אזור אחסנה ותעשייה. התכנית קובעת כי השימושים העיקריים בכל מגרש ומגרש באזור זה הם אחסנה (70%) ותעשייה (30%), וכן כי בכל מגרש מותר לבנות לשימושים האלה על 65% משטח המגרש בלבד.

1. משרד מבקר המדינה בדק תיעוד הנוגע לשטח הבנוי לשימושים העיקריים ב-13 מ-14 בניינים שבנייתם הסתיימה באזור האחסנה והתעשייה עד מרס 2005 והשווה אותה להיקף הבנייה שהותר לשימושים עיקריים בבניינים האמורים על פי היתרי הבנייה שהוצאו להם. נמצא כי שטח הבנייה לתעשייה קטן במידה רבה מהשטח שיועד לכך בהיתרי הבנייה. השטח הבנוי לתעשייה מסתכם בכ-6,000 מ"ר, שהוא רק כ-7% מהשטח הכולל של השטחים העיקריים הבנויים (כ-84,000 מ"ר). עוד נמצא כי שטח בנוי של כ-15,000 מ"ר, שעל פי היתרי הבנייה שניתנו נועד לתעשייה, משמש לאחסנה וכמשרדים, דבר שהוא חריגה מהיתרי הבנייה. הוועדה המקומית לא עשתה להפסקת השימוש החורג מהיתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השימוש לאחסנה או כמשרדים בשטחים שעל פי היתרי הבנייה מיועדים לתעשייה הוא שימוש חורג מהיתר וגם שימוש חורג מתכנית המתאר המקומית 566/ז, והוא אסור על פי החוק בלא היתר לשימוש חורג. הוועדה המקומית הייתה צריכה לפעול על פי סמכותה להפסקת השימוש החורג.

2. בבקשות להיתרי בנייה של שישה בניינים באזור האחסנה והתעשייה צוינו יעדי השימוש בבניינים: 70% לאחסנה ו-30% לתעשייה (על פי השימושים שנקבעו בתכנית המתאר המקומית 566/ז). מהנדס הוועדה המקומית אישר - לפני שרשות הרישוי החליטה לתת היתרי בנייה במקרים האלה - כי הבקשות להיתר תואמות את הוראות החוק, את התקנות ואת התכניות.

הביקורת העלתה כי על פי המסמכים - המפרט, התכניות ומסמכים נדרשים שצורפו לבקשות להיתר בנייה (להלן - המסמכים) - שניתנו למהנדס הוועדה לפני שנתן את אישורו ולפני שניתנו היתרי הבנייה להקים את הבניינים האלה, היה אפשר לדעת שהייעוד לתעשייה שנרשם בבקשות לא ימומש בבנייה ובשימוש לאחר מכן. כך לדוגמה: בתכניות הבנייה צוינו השימושים "אחסנה" ו"משרדים" ולא צוינו אולמות תעשייה; בתיקי הבנייה נמצאו פניות של מבקשי היתרי הבנייה למשרד לאיכות הסביבה שבהן תוארה הפעילות שתתרחש בבניינים האלה, ונכתב בהן שלא תהיה בהם פעילות של תעשייה.

עוד עולה כי הוועדה המקומית גם לא עקבה אחרי הבנייה ולא וידאה שהבונים בנו את הבניינים על פי הייעוד שנקבע להם בהיתרי הבנייה. יתר על כן, הוועדה המקומית הוציאה לבונים טופסי ²⁴ לחיבור הבניינים למים ולחשמל, אף על פי שבעת שנתנה להם את הטפסים הללו הייתה אמורה לברר ולקבוע אם הבניינים נבנו על פי היתרי הבנייה.

3. בבקשות להיתרי בנייה של שני בניינים צוין כי ייעודם לאחסנה ולמשרדים. בבניין האחד יועדו 60% משטח הבנייה לאחסנה ו-40% משטח הבנייה למשרדים, ובבניין השני יועדו 90% משטח הבנייה לאחסנה ו-10% למשרדים. נמצא כי רשות הרישוי נתנה היתרי בנייה לשימוש זה בניגוד להוראות תכנית המתאר המקומית 566/ז, שקבעה שהשימוש ב-30% מהשטח הבנוי בכל מגרש ייועד לתעשייה.

עוד נמצא כי הוועדה לא נקטה צעדים להפסיק את השימוש החורג ולא מילאה את תפקידה על פי החוק להבטיח את קיומן של הוראות החוק ושל התקנות שהוצאו מכוחו.

השימוש המותר למשרדים באזור האחסנה והתעשייה הוא רק ל"משרדים לשירות עצמי של השימושים הנ"ל [אחסנה ותעשייה]". נמצא כי בבניין שבו הותרו 40% מהשטח למשרדים השטח שיועד למשרדים הוא כ-3,400 מ"ר ואילו השטח לאחסנה הוא כ-5,000 מ"ר. לדעת משרד מבקר המדינה, משרדים בשטח כזה אינם משרתים רק את האחסנה, כקבוע בתכנית המתאר המקומית

24 על פי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 בקשה לתעודת גמר המעידה כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ותנאיו תערך לפי טופס 4 שבתוספת הראשונה לתקנות.

גז/566, אלא משמשים למטרה עיקרית של משרדים להנהלת החברה, ושימוש כזה טעון אישור לשימוש חורג מטעם הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי השימוש החורג בבניינים לאחסנה וכמשרדים בשטחים שיועדו לתעשייה היו לעיקר באזור זה. רשות הרישוי נתנה ידה לכך בהתעלמה בעת מתן היתרי הבנייה מהעובדות שהוצגו לה, ולפיהן בכוונת מבקשי ההיתר לעשות במבנים שימוש חורג. הימנעות הוועדה מפעולה כלשהי נוכח סטיה מהותית ונרחבת כל כך ממסגרת השימוש שנקבעה בתכנית המתאר המקומית גז/566 מלמדת על תפקודה הלקוי של הוועדה, שאיפשר את השימוש החורג.

שימוש חורג מהיתר לאחסנה פתוחה

תכנית המתאר המקומית גז/566 אמנם מאפשרת לעשות באזור האחסנה והתעשייה שימוש ל"משטחים לאחסנה פתוחה" אולם מבדיקתם של היתרי הבנייה לבנייתם של 13 הבניינים באזור האחסנה והתעשייה עולה כי הוועדה המקומית לא נתנה היתרים לאחסנה פתוחה.

הביקורת העלתה כי בתחומם של שמונה מגרשים שבהם נבנו תשעה בניינים נעשה שימוש חורג מהיתר לאחסנה פתוחה.

הוועדה המקומית השיבה כי בתחומם של שבעה מגרשים שבהם נבנו שבעה בניינים נעשה שימוש חורג מהיתר לאחסנה פתוחה. הוועדה המקומית ציינה כי במקרה אחד הוגש כתב אישום, ובששת המקרים האחרים הנושא בטיפול.

עוד נמצא כי על מגרש אחר, ששטחו כ-7,750 מ"ר, מצוי מבנה של שתי קומות ששטחו כ-3,000 מ"ר, ולו מגרש חנייה שנועד לכלי הרכב של העובדים במבנה. נמצא כי במקום לחנייה משמש המגרש בעיקר למכירת כלי רכב משומשים, כלומר נעשה בו שימוש שחורג מן ההיתר, ועל כן הדבר היה טעון אישור מאת הוועדה המקומית. התברר כי הוועדה המקומית לא נתנה אישור לשימוש החורג. הוועדה המקומית אישרה בתשובתה את דבר השימוש החורג במגרש החנייה וציינה כי "הוועדה ערכה דוחות פיקוח והוציאה זימונים לחקירה, הנושא בטיפול".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי השטחים שבהם נעשה שימוש לאחסנה פתוחה יועדו בהיתרי הבנייה לגינון ולחנייה, וכי השימוש בהם לאחסנה הפתוחה הוא שימוש חורג. על הוועדה להמשיך ולפעול להפסקת השימוש החורג במגרשים.

שטחי מרתפים לשימושים עיקריים

באשר למרתפים קובעת תכנית המתאר המקומית גז/566 כי "בכל שטח התכנית תותר הקמת קומות מרתף בתחום גבולות המגרשים לצורכי חנייה, מקלוט חדרי מכוניות ומתקנים הנדסיים". שטחים אלה הם לפי הגדרתם שטחי שירות.

מהמסמכים עולה כי השימוש העיקרי במרתפי חמישה בניינים הוא אחסנה, משרדים, מלאכה ומעבדות. בבניין אחד (מבנה המסעדה) השימוש העיקרי בחלק משטח המרתף הוא לצורכי המסעדה.

שימוש בשטחי המרתפים לשימושים עיקריים הוא סטיה מהוראות תכנית המתאר המקומית גז/566 וסטיה ניכרת הן על פי הוראות תקנות סטייה ניכרת 1967, הן על פי הוראות תקנות סטיה ניכרת

2002, הקובעות כסטיה ניכרת גם שינוי שימוש בשטח שנועד לשמש על פי תכנית כשטח שירות בבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להגביר את הפיקוח על השימוש שנעשה בשטחי המרתפים בסטיה מהוראותיה של תכנית המתאר המקומית גז/566 ולפעול להפסקת אותם שימושים עיקריים בקומות המרתף, שיימצא שהם מהווים סטיה ניכרת. יצוין כי לניצול שטחי המרתפים לשימושים עיקריים יש גם השלכה בעניין חישוב תקן החנייה הנדרש (ראו להלן בפרק "חנייה").

חנייה

בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע ש"פתרונות החניה בשטח התכנית כולה יינתנו בתחום המגרשים עפ"י תקן חניה התקף בעת הוצאת היתרי הבנייה ולא יפחת מתקן החניה הרשום בטבלת מאזן החניה שבנספח התחבורתי" (נספח התנועה והחנייה).

פתרונות החנייה שתכנית המתאר המקומית גז/566 קובעת הם אלה:

1. בנספח התנועה והחנייה של תכנית המתאר המקומית גז/566 נקבעו תקני חנייה לרכב פרטי כלהלן²⁵: אחסנה 1:300; תעשייה 1:35; תעסוקה (משרדים) 1:20; הייטק 1:35; מסחר 1:15.
 2. בטבלת האזורים והוראות הבנייה שבתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע שבאזור התעסוקה (משרדים) וההייטק אפשר לבנות שטחי שירות בהיקף של 50% משטח המגרש בשתי קומות מתחת לקרקע. שטחי השירות האלה מיועדים בין היתר לשמש לחנייה. עוד נקבע כי אפשר להוסיף באזור זה קומת מרתף לצורך העמידה בתקני החנייה. באזור האחסנה והתעשייה אין בטבלת האזורים שטחי שירות מתחת לקרקע.
 3. הן בנספח הבינוי, הן בנספח התנועה והחנייה, תוכננו באזור התעסוקה וההייטק שני מגרשי חנייה: האחד דו-מפלסי, שמיועד לחלקים הצפוניים של מגרשים 1-6, והאחר משוקע, שמיועד לחלקים הדרומיים של אותם המגרשים.
- במישור התכנוני יש אבחנה בין שטחי אחסנה ותעשייה, שנתפסים כעתידי שטח, ובין שטחי משרדים, שנתפסים כעתידי כוח אדם²⁶. לאבחנה זו יש ממילא השלכה גם על התכנון התחבורתי, שאחד ממרכיביו הוא נושא החנייה, שכן שטחי משרדים מחייבים תקן גדול יותר של מקומות חנייה משמחייבים שטחי אחסנה ותעשייה.
- הועלה כי יש פער בין מספר מקומות החנייה שאושרו בהיתרי הבנייה נוכח השימושים שאושרו בהיתרים ובין מספר מקומות החנייה הדרוש על פי תקני החנייה נוכח השימושים שנעשים בפועל במתחם. תוצאה זו עלולה להוביל למחסור במקומות חנייה.
- מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי ההפרש שבין מספר מקומות החנייה הנדרשים לפי השימושים בשבעה מהבניינים שנבדקו באזור האחסנה והתעשייה ובין מספר מקומות החנייה שנקבע בהיתרי הבנייה מסתכם ביותר מ-350 מקומות חנייה, והוא נובע בעיקר מהשימוש החורג למשרדים ולתעשייה במקום לאחסנה.

25 היחס הוא מקום חנייה אחד ליחידת שטח במ"ר בנוי של כל אחד מהשימושים האמורים.

26 סעיף 1 בניתוח התחבורתי של נספח התנועה והחנייה של תכנית המתאר המקומית.

החברה טענה בתשובתה כי "משרדים המשימים את המפעל התעשייתי או את מבנה האחסנה הינם לכל דבר ועניין חלק אינטגרלי מהשימוש לתעשייה או לאחסנה (לפי העניין). תכנית המתאר המקומית אינה דורשת כי יוקצו להם שטחי חנייה על פי שימוש קרקע שונה (משרדים)" והביאה כתימוכין לטענתה הסבר שנתן בספטמבר 2006 מי שהכין את נספח החנייה, כלהלן:

"1. משרדנו הכין את נספח תנועה לתב"ע תכנית המתאר המקומית בשנת 1996.

2. תקני החנייה שנלקחו בחשבון, במסגרת התב"ע, לתעשייה ולאחסנה לקחו בחשבון ששטחי המשרדים בכל אחד מהשימושים יהיו שימושים נלווים אשר ישמשו את השימושים המוגדרים בתב"ע. ולכן חישוב החנייה צריך להיעשות עפ"י השימושים המוגדרים בתב"ע (תעשייה או אחסנה). ולא משרדים."

כאמור, משרד מבקר המדינה מעיר כי מספר מקומות החנייה בשבעה בניינים שנבדקו באזור האחסנה והתעשייה קטן מהנדרש על פי השימושים בהם בפועל, שהם לאחסנה ולמשרדים, ובחלק מהבניינים גם לתעשייה. שטח השימוש למשרדים בחמישה בניינים הוא יותר משליש (13,402 מ"ר מ-33,975 מ"ר שטח בנוי). בשני בניינים היקף השימוש למשרדים הוא 44% (3,817 מ"ר) ו-52% (1,894 מ"ר). שיעורים אלה של שטחי משרדים בהשוואה לשטחים לאחסנה ולתעשייה מעידים על כך ששטחי המשרדים אינם משרתים את שטחי התעשייה והאחסנה אלא הם שימוש עיקרי שעומד בפני עצמו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי תכנית המתאר המקומית גז/566 קבעה שבאזור האחסנה והתעשייה מותרים שימושים למטרות עיקריות לאחסנה ולתעשייה וכן "משרדים לשירות עצמי של השימושים הנ"ל", דהיינו שהמשרדים הם שימוש עזר לשימוש העיקרי שהוא אחסנה ותעשייה. מהממצאים דלעיל עולה שהמשרדים הם שימוש עיקרי ולא שימוש נלווה, ועל כן לפערים שיש בין הוראות התכנית ובין מערך השימושים במבנים שבקשת יש השלכה על כל הנוגע למתן המענה הדרוש בתחום החנייה.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, ההפרש שבין מספר מקומות החנייה הנדרשים לפי השימושים בשלושה משבעת הבניינים שנבדקו באזור התעסוקה (משרדים) וההייטק ובין מספר מקומות החנייה שנקבעו בהיתרי הבנייה מסתכם ביותר מ-400 מקומות חנייה.

החברה טענה בתשובתה בעניין החנייה באזור התעסוקה וההייטק שהיא הניחה שהבניינים ישמשו להייטק, ולפי זה תוכנן מספר מקומות החנייה. הבדיקה העלתה כי טענה זו אינה תואמת את המציאות. מבדיקת מסמכי הוועדה המקומית בעניין שלושת הבניינים האמורים עולה כי באשר לאחד הבניינים - לחברה היה ידוע שהוא מיועד למשרדים, וזאת מהסכם הקמה ושכירות שנעשה עם השוכר לפני שהוגשה הבקשה להיתר בנייה; באשר לבניין השני - נציגי החברה הודיעו בעת הדיון עם מהנדסת הוועדה בבקשתם להיתר בנייה שהשימוש בבניין יהיה למשרדים; ובאשר לבניין השלישי - החברה הגדירה את הבניין שביקשה להיתר את הקמתו כבניין משרדים.

המחסור במקומות חנייה באזור התעסוקה (משרדים) וההייטק נובע מכך שבחלק מהבניינים מספר מקומות החנייה שנקבע בהיתרי הבנייה התבסס על תקן להייטק, שהוא 1:35, ולא על תקן למשרדים, שהוא 1:20²⁷, וכן מכך ששני מגרשי החנייה שנקבעו בנספח הבינוי ובנספח התנועה והחנייה לא נסללו.

27 היחס הוא מקום חנייה אחד ליחידת שטח במ"ר בנוי של כל אחד מהשימושים האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-התקנת די מקומות חנייה במתחם קשת, הן באזור האחסנה והתעשייה, הן באזור התעסוקה (המשרדים) וההייטק, ואי-התקנת מקומות חנייה תת-קרקעיים בארבעה בניינים באזור התעסוקה וההייטק - הן סטייה ניכרת על פי תקנות סטייה ניכרת 1967 ועל פי תקנות סטייה ניכרת 2002 כאחד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי יש לראות בחומרה רבה את התעלמות הוועדה המקומית מהמחסור במקומות חנייה ומבעיות התחבורה הצפויות מכך.

אישור תכניות שאינן עומדות בדרישות תקן החנייה

משרד מבקר המדינה העלה כי בכמה מקרים אישרה הוועדה המקומית בהיתרי הבנייה מספר מקומות חנייה קטן מהדרוש על פי תקני החנייה שנקבעו בנספח התנועה והחנייה. להלן שתי דוגמאות:

1. בשני בניינים שייעודם לשימוש לתעשייה נרשם בהיתר הבנייה תקן חנייה שהוא מחצית מהתקן שנקבע בנספח התנועה והחנייה. משום כך מספר מקומות החנייה שאישרה הוועדה המקומית לבעלי ההיתר היה קטן ב-106 מקומות חנייה מהנדרש על פי נספח התנועה והחנייה.
2. בבניין שיועד כולו לשימוש למשרדים באזור התעסוקה וההייטק אישרה הוועדה המקומית תקן שמבוסס על שילוב של תעסוקה (משרדים) והייטק, שהוא נמוך מתקן חנייה של משרדים. הוועדה המקומית אישרה לבעל ההיתר מספר מקומות חנייה קטן ב-95 מקומות חנייה מהנדרש על פי נספח התנועה והחנייה. עוד נמצא כי הוועדה המקומית התירה לבעל ההיתר בבניין זה למקם 16 ממקומות החנייה מחוץ לתחום המגרש, וזאת בניגוד להוראות תכנית המתאר המקומית גז/566, הקובעת כי "פתרונות החנייה בשטח התכנית כולה יינתנו בתחום המגרשים".



משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי הממצאים שהועלו בפרק זה בכל הנוגע לבעיות החנייה הם, בין השאר, פועל יוצא של הפערים שבין מספר מקומות החנייה, שטחי הבנייה והשימושים שנקבעו בהיתרים, ובין מספר מקומות החנייה, שטחי הבנייה והשימושים בפועל, כאשר מספר מקומות החנייה הן על פי ההיתרים והן על פי ההתקנה בפועל לא תאם את תקני החנייה בנספח התנועה והחנייה. כאמור, באזור האחסנה והתעשייה המחסור במקומות חנייה נובע בעיקר משימוש חורג למשרדים ולתעשייה במקום לאחסנה, ובאזור התעסוקה (משרדים) וההייטק הוא נובע בעיקר משימוש למשרדים במקום למפעלי הייטק ומשימוש למשרדים גם בשטחי שירות. על הוועדה לתת את דעתה למצב שנוצר ולמצוא הסדרי חנייה נאותים על פי התקן המחייב שנקבע בנספח התנועה והחנייה.

גינון

גינון באזור האחסנה והתעשייה

בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע כי "באזור אחסנה ותעשייה תוכטח תכסית לגינון של לא פחות מ-10% משטח המגרש".

בבדיקת היתרי הבנייה הנוגעים ל-13 בניינים שנבנו באזור האחסנה והתעשייה נמצא כי הוועדה המקומית לא כללה את ההוראה האמורה בהיתרי הבנייה. בנספחים של ההיתרים אמנם סומנו שטחי גינון, אך למעט בנספחים להיתרים שנוגעים לשני בניינים לא פורטו בנספחים שטחי הגינון ולא נאמר אם גודלם 10% לפחות משטח המגרש.

עוד נמצא כי הוועדה לא פיקחה על כך שיוקצה לגינון שטח בשיעור של 10% לפחות, כפי שנקבע בתכנית המתאר המקומית גז/566. מנתוני מדידות שטחים שעשתה המועצה האזורית לצורכי ארנונה בארבעה מ-13 הבניינים האמורים עולה כי שטחי הגינון בבניינים האלה היו קטנים מ-10% משטח המגרש.

נמצא כי במגרשיהם של שלושה מארבעת הבניינים האמורים ובמגרשיהם של שלושה בניינים אחרים באזור האחסנה והתעשייה הותקנה חנייה על חשבון שטחי הגינון שצוינו בתכניות הבנייה.



משרד מבקר המדינה מעיר כי על הוועדה המקומית להבטיח כי שטחי הגינון בכל הבניינים באזור האחסנה והתעשייה יהיו על פי דרישות תכנית המתאר המקומית גז/566, כלומר לפחות 10% משטח המגרש, וזאת על ידי מדידת שטחי הגינון ותביעה להשלמת שטח הגינון ל-10% משטח המגרש.

מינהל מקרקעי ישראל

ממ"י כלל לא פיקח על הבנייה ועל השימוש שנעשה בפועל בשטח. בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה נשלח מפקח של ממ"י לבדיקת מעקב בקשת. מדוחות הפיקוח עולה כי נעשתה בדיקה - חיצונית בלבד - בשישה מבנים, וממצאיה היו כי חזיתות המבנים מתאימות לתכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפעולותיו האמורות שנעשו בעקבות הביקורת לא מילא ממ"י את חובתו כבעל הקרקע ולא וידא כי הבנייה והשימושים יהיו על פי התכניות החלות על השטח ועל פי היתרי הבנייה. על ממ"י לבצע בדיקה פרטנית ולהשוות בה את תכניות הבנייה שהומצאו לו על ידי מבקשי היתר הבנייה עם מידות הבנייה בפועל ואת השימושים המותרים עם השימושים בפועל.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הממצאים שהובאו לעיל מלמדים כי הבנייה והשימושים במתחם קשת חרגו מהקבוע בתכניות החלות על השטח ומהיתרי הבנייה. כל חריגה בבנייה ובשימוש יש לה השלכות תכנוניות, סביבתיות, תחבורתיות וגם כספיות. ממ"י היה צריך לפקח על הנכסים שהוא מופקד עליהם כדי להבטיח שהוראות התכנון ימולאו והגבלות הבנייה יישמרו. בקיום פיקוח כאמור יש גם כדי להבטיח גבייה של הסכומים הדרושים מהחוכרים על פי היקפי הבנייה והשימושים בפועל.

בתשובתו ציין ממ"י כי הפיק לקחים מטיוטת דוח הביקורת וכי יבחן אם השימושים בשטח הפרויקט תואמים את הזכויות שהוקנו לחברה בחוזי המינהל, ואם לא, יבדוק אם גבה בגינם הפרש ערכי קרקע. עוד יבחן אם ההיתרים שנתנה הוועדה המקומית תואמים לבקשות להיתר שהוגשו לו, ואם לא, יבדוק אם נגבה הפרש ערכי קרקע בגין השינויים.

פיתוח תשתיות

ההתקנה והפיתוח של התשתיות במתחם קשת הם פרויקט הנדסי נרחב שעלותו כ-120 מיליון ש"ח. תחומי הפיתוח העיקריים בו הם כבישים ומדרכות, ביוב, ניקוז ותיעול, פיתוח נוף וגינון, עבודות עפר, תשתיות חשמל, תשתיות תקשורת ותאורה. האחריות על פיתוח התשתיות חלה על פי הדין על המועצה האזורית, והיא רשאית לגבות בגינו היטלי פיתוח. המועצה האזורית רשאית לחתום על הסכם פיתוח עם החברה, אך גם אז האחריות לפיתוח התשתיות מוטלת עליה.

היתרי בנייה לעבודות תשתית

כאמור לעיל לא הייתה לוועדה המקומית תכנית כללית לפיתוח תשתיות במתחם קשת כנדרש על פי תמ"מ/5/3 ותכנית המתאר המקומית גז/566, שבקיומה הותנה מתן היתרי בנייה במתחם. נמצא כי באשר למכלול עבודות התשתית והפיתוח שנעשו במתחם קשת נתנה רשות הרישוי שני היתרי בנייה לביצוע עבודות פיתוח תשתיות במתחם קשת, כמפורט להלן:

1. בספטמבר 1997 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר ל"עבודות סלילה ומערכות תשתית שלב א". בתנאי ההיתר נקבע, בין השאר, כי "תכניות פיתוח מלאות תוגשנה תוך חודשיים מיום הוצאת ההיתר".

בבדיקה בתיקי הוועדה המקומית לא נמצאו תכניות פיתוח כלשהן שבעניינן נתנה רשות הרישוי את ההיתר האמור. תכניות פיתוח אף לא נמצאו במשרדי המועצה. עבודות הסלילה והתשתית במתחם נעשו אפוא בלי שהוועדה בחנה ואישרה תכניות פיתוח מלאות.

2. בדצמבר 2000 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר המאריך את תוקף ההיתר לעבודות סלילה ותשתית תת-קרקעית. להיתר זה צורפו תכניות ובהן פורטו, בין השאר, המרכיבים האלה: קווי תקשורת, כבלי חשמל, תחנות מיתוג ראשיות, רצועות מעבר לקווי מתח עליון ומתח גבוה אוויריים וכן קווי מים וקווי ביוב. בטופס הבדיקה של הוועדה המקומית שנגע לבקשה להאריך את תוקף ההיתר נכתב כי "התוכניות נבדקו והן בתחום המותר".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מתן היתר הבנייה הראשון על ידי רשות הרישוי לחברה ללא שהוגשו לה תכניות הפיתוח. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שכאמור לא אושרה תכנית כללית לפיתוח תשתיות על ידי הוועדה המקומית כנדרש על פי תכנית המתאר המקומית גז/566, לא הייתה רשות הרישוי רשאית לאשר ב-1997 וב-2000 את הבקשות להיתר בנייה שהוגשו לה.

החברה מסרה כי היא הגישה בדצמבר 2005 לוועדה המקומית תכניות תיאום מערכות שמפרטות את התשתיות שבשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התכניות שהגישה החברה אינן תכניות לפיתוח תשתיות שקיבלו אישור מראש כנדרש אלא צילום מצב קיים לאחר ביצוע.

ביצוע ופיקוח

בסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, הוטלו על המועצה האזורית החובה והסמכות להתקין ולפתח תשתיות מוניציפליות, ובה בעת הוענקה לה סמכות להתקין חוקי עזר לצורך מימון הקמת התשתיות. ההתקנה והפיתוח של התשתיות במתחם נעשו עבור המועצה האזורית על ידי החברה.

בבואה לממש את סמכויותיה בעניין התקנתן ופיתוחן של תשתיות מוניציפליות באמצעות יזמים וקבלנים פרטיים אמורה היתה המועצה האזורית להשתית את עבודתה על כמה יסודות, ואלה הם:

1. תכניות מפורטות לעבודות פיתוח שנבחנו ואושרו על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (על פי תכנית המתאר המקומית גז/566, על הוועדה המקומית היה לאשר תכנית כללית לפיתוח תשתיות טרם הוצאת היתרי הבנייה);
2. היתרי בנייה להקמת התשתיות שאישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה;
3. הסכמים חתומים בין המועצה האזורית ובין היזם שמבצע את העבודות אשר כוללים, בין היתר, מפרטי עבודה, מפרטי חומרים, לוחות זמנים, כללים ותנאים לפיקוח, הסדרי פיצוי.

בדיקת פעילות המועצה האזורית להקמה ולהתקנה של התשתיות במתחם קשת העלתה ליקויים יסודיים וחמורים בכל אחד מתחומי הפעילות שבהם הייתה אמורה לפעול²⁸:

על פי פרוטוקול של פגישה שהתקיימה ביולי 1997 בין נציגי המועצה לנציגי החברה סוכם כי החברה תפתח את האתר ובכלל זה את כל התשתיות הציבוריות: כבישים ומדרכות, ניקוז ותיעול מי גשם, ביוב בתוך האתר, רשת מים, תשתיות תקשורת וטלוויזיה, רשת חשמל, תאורת כבישים, פיתוח נוף וגינון, עבודות עפר. בסיכום נכתב כי "כל הביצוע של הפיתוח הנ"ל יהיה על חשבון החברה ועל אחריותה. התיאום, התכנון והביצוע, יתבצע עם המועצה".

בביקורת נמצא כי כל עבודות הפיתוח במתחם קשת, שעלותן הוערכה כאמור בכ-120 מיליון ש"ח, נעשו עבור המועצה האזורית על ידי החברה בלי שנחתמו הסכמי פיתוח ביניהן. מלבד הפרוטוקול שאושר לעיל לא נמצא מסמך המתעד הסכם כלשהו בין המועצה האזורית לחברה בעניין הפיתוח, ולא נחתם חוזה בעניין זה. עוד עולה כי המועצה האזורית לא הייתה שותפה בתכנון התשתיות כמתחייב מאחריותה ומסמכותה.

יצוין כי בהיעדר הסכמי פיתוח לא הייתה בידי המועצה האזורית אפשרות מעשית לפקח באופן שוטף ומפורט על כל עבודות הפיתוח שעשתה החברה במתחם. ואכן, בביקורת נמצא כי המועצה, כממונה על הבטחת האינטרס הציבורי להקמת מתחם שהתשתיות בו עומדות בסטנדרטים נאותים, לא פיקחה על עבודות החברה כנדרש ממנה.

בתשובתה מספטמבר 2006 לפניית משרד מבקר המדינה טענה המועצה האזורית על ידי באי כוחה כי "לפי הבדיקות שערכנו, המועצה קיבלה עדכונים שוטפים על התפתחות העבודות ועמדה מקרוב על איכות ואופן הביצוע. על פי אנשים שנשאו בתפקידים שונים באותה עת, למדנו כי המועצה, במתכונתה דאז, הסתמכה על הפיקוח של הוועדה לתכנון ובנייה לודים. מדובר בוועדה מרחבית, אשר בדיקותיה, ככל שהיה ידוע למועצה, הינן קפדניות. אמנם כל הנושאים הקשורים לפתוח התנהלו, ככל הנראה, בעל פה. אולם יודגש כי אנשים מטעם המועצה, נהגו לבקר ולבדוק את ההתקדמות בשטח, ולוודא כי העבודות מבוצעות. גם בדיקת התכניות נעשתה מראש על מנת שניתן יהיה לחתום על ההיתרים. אולם, לא נמצא כי מאן דהוא העלה על הכתב את הסיכומים, התכניות או הפרוטוקולים ואף לא דאגו לשמור עותקים מכל דבר שעבר דרך המועצה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המועצה האזורית הייתה צריכה לקיים במהלך ביצוע עבודות הפיתוח פיקוח שיטתי, כלומר פיקוח שיתבסס על מפרטי עבודה מפורטים הנגזרים מתכניות פיתוח ומהסכמי

28 הבדיקה שנעשתה בנושא עבודות הפיתוח והתשתית לא עסקה בתחום הביוב, אשר בעניינו יש חוק עזר של המועצה האזורית.

פיתוח, על מילוי דוחות חתומים, על פנייה ליזם לצורך השלמת פערים וכד'. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אי-המצאותם ברשות המועצה של מסמכים המתעדים את עבודות הפיתוח הנעשות בפרויקט כה נרחב במשך תקופה כה ארוכה ובהיקף כספי כה ניכר, והדבר מוכיח כי המועצה כלל לא הייתה שותפה להליך הפיתוח.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית כי אין היא יכולה לפטור את עצמה על ידי הסתמכות על הוועדה המקומית, שכן תפקידה של הוועדה המקומית הוא לפקח ולוודא שעבודות הפיתוח נעשות על פי תכניות בניין עיר והיתרי הבנייה, ואילו תפקידה של המועצה האזורית הוא, בין השאר, לוודא שהעבודות נעשות על פי המפרט הטכני וכתבי הכמויות ובאיכות הנדרשת, תוך כדי עמידה בלוחות הזמנים שעליהם הוסכם וביתר התנאים המבטיחים את האינטרס הציבורי במתחם.

בבדיקה בממ"י לא נמצאו התכניות, המפרטים וכתבי הכמויות שעל פיהם אישר ממ"י את אומדן עלויות הפיתוח, ולכן לא התאפשר למשרד מבקר המדינה לבדוק אם עבודות הפיתוח בוצעו על פי אישור ממ"י. מאחר שכאמור לעיל, אף למועצה האזורית לא הייתה כל זיקה ממשית לעניין, למעשה ביצעה החברה את העבודות במתחם קשת בלא כל פיקוח של גוף ציבורי שיוודא שאכן ביצעה את כל עבודות הפיתוח על פי התכניות ועל פי כתבי כמויות מאושרים ובאיכויות שנדרשו.



מכלול הממצאים מלמד שלמועצה האזורית לא הייתה זיקה ממשית לעבודות הפיתוח שבוצעו במתחם קשת (למעט הביוב). בפועל לא השתתפה המועצה בתכנון העבודות, בתיאום בין הגורמים השותפים לביצוען ובפיקוח על העבודות שבוצעו. בידי המועצה לא היו לא תכניות מפורטות מאושרות ולא הסכמי פיתוח עם החברה, החיוניים לה למילוי תפקידה, והיא לא עמדה על כך שיוכנו ויינתנו לה. משום כך ביצעה החברה את עבודות הפיתוח באופן עצמאי ובלי שנקבעו לה תנאים לביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלותה של המועצה האזורית בתחום זה לא הבטיחה את השמירה על האינטרסים של הציבור. זאת ועוד - בהיעדר תכניות הביצוע של העבודות יקשה על המועצה האזורית לבצע בעתיד עבודות תחזוקה שמחובתה לבצע על פי דין.

תחזוקה

בתכנית המתאר המקומית גז/566 נקבע כי "בהסכמה חוזית עם הרשות המקומית תוקם מנהלת אתר אשר תנהל את האתר בכפיפות להוראות התכנית. סמכויות מנהלת האתר ייקבעו בהסכם עם הרשות המקומית".

במכתב מאוגוסט 1996 של ראש צוות מזרח בלשכה המחוזית לתכנון במחוז המרכז שבמשרד הפנים ליו"ר הוועדה המקומית נאמר כי "מכיוון שהיקף הפרויקט גדול מאוד, חשוב כי תקום מנהלת לפיתוח האתר אך ללא כל סמכות סטטוטורית. לכן הצעתנו הייתה לרשום בתקנון התכנית כי תוקם מנהלת אתר בהסכמה חוזית".

נמצא כי לא נחתם הסכם בין המועצה האזורית ובין החברה ולא הוקמה מנהלת לאתר. למועצה האזורית אין כל מעורבות בתפעול השוטף של מתחם קשת הנעשה על ידי החברה, והיא אינה מפקחת על תחזוקתו.



דוח ביקורת זה, העוסק בתהליך התכנון והבנייה של מתחם קריית שדה התעופה (קשת), מעיד על כשל, בעיקר של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ליישם את עקרונות התכנון ואת הוראות התכנון, שקיבלו את ביטויים בתכניות הסטוטוריות החלות על האזור. בתחום זה חושף הדוח שלושה כשלים מרכזיים:

כשל אחד נוגע לסוגיית זיקה שבין קשת לנתב"ג. ביסוד הקמתה של קשת עמדה הכוונה להבטיח עורף לוגיסטי לנתב"ג. לצורך כך הופשרה הקרקע החקלאית שעליה הוקמו המבנים. בפועל אין הקריה ממלאת את ייעודה המקורי, שכן לשימוש שנעשה ברוב הגדול של המתחם אין זיקה לנתב"ג. לדעת משרד מבקר המדינה, מציאות שבה עיקרון תכנוני מוביל של פרויקט תכנון ובנייה "מתמוסס" במהלך השנים בלי שהדבר מקבל ביטוי בתהליך קבלת החלטות שקוף וסדור של מוסדות התכנון היא מציאות בעייתית המשקפת כשל יסודי בעבודתם של מוסדות התכנון.

הכשל השני נוגע למכלול של החלטות בדבר הענקת היתרי בנייה להקמת מבני הקריה בשנים 2000-2003. רבות מההחלטות האלה לא עלו בקנה אחד עם התהליך התכנוני שקיבל את ביטוי בתכניות הסטוטוריות שאושרו למתחם. בפועל הפערים והסטיות שבין התכנון להיתרי הבנייה הם מהותיים ונרחבים.

הכשל השלישי קשור בתהליך התכנון, האישור והבנייה של מערך התשתיות של קשת. האופן שבו נוהל הנושא על ידי המועצה האזורית ועל ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה משקף מחדל חמור. המועצה האזורית לא הכינה תכניות תשתית כנדרש, הוועדה המקומית הוציאה היתרי בנייה להקמת התשתיות שלא על סמך תכניות מאושרות, וממילא פעולות הפיקוח לא יכלו להיעשות על פי תכניות מאושרות. למועצה האזורית לא הייתה זיקה ממשית לעבודות הפיתוח שבוצעו במתחם קשת (למעט ביוב), ובפועל היא לא השתתפה בתכנון ובפיקוח על העבודות שבוצעו.

במועד סיכומי של דוח זה טרם הסתיימה בנייתה של קשת. על מוסדות התכנון, וכמוהם גם על המועצה האזורית, להקפיד במהלך המשך ההקמה של הפרויקט כי כל החלטותיהן ופעולותיהן ייעשו על פי הוראות חוק התכנון והבנייה, על פי הוראותיהן של התכניות הסטוטוריות ועל פי הנחיות גורמי התכנון. על מינהל התכנון במשרד הפנים לעקוב אחר יישום החלטות המועצה הארצית.