הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה

תקציר

שטח השיפוט של עיריית נתניה (להלן - העירייה) משתרע על כ-29,100 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). מתחילת המאה ה-21 עברה העיר נתניה תהליך של פיתוח מואץ בתחומי התשתיות והתחבורה, ומתחמי מגורים ותעסוקה הורחבו בה, בעיקר במזרחה ובדרומה.

ראש העירייה גב' מרים פיירברג-איכר משמשת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה). בתפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה) וממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית מכהן חבר המועצה הרב שמעון שר.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. בדיקת השלמה נעשתה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית).

עיקרי הממצאים

לעיר נתניה תכנית מתאר מאושרת משנת 1982. במועד הביקורת, פברואר 2008, הוחל בהליכים להכנת תכנית מתאר חדשה לנתניה.

1. **תכניות אסטרטגיות ותכנון נקודתי:** (א) משנת 2000 ואילך גיבש מינהל ההנדסה בעירייה שיטת עבודה של קביעת מדיניות אסטרטגית והכנת תכניות רעיוניות באשר לכל מיני נושאים תכנוניים בעלי חשיבות כוללת (להלן - תכניות אסטרטגיות). עם זאת, התכניות האסטרטגיות ומסמכי המדיניות אינם

"תכנית" כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה. הם גם לא עברו את הליכי האישור הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה.

הועלה כי הוועדה המקומית אישרה מאות תכניות נקודתיות (תכניות החלות על מגרש אחד או שניים), ובחלק מאותם אישורים התבססה על מדיניות התכנון שלה, כפי שזו באה לידי ביטוי בתכניות האסטרטגיות ובמסמכי המדיניות. באזורים מסוימים בעיר, שבהם הייתה בתוקף תכנית מפורטת החלה על המתחם כולו, אישרה הוועדה מספר רב של תכניות נקודתיות, ואלה שינו באותם האזורים את אופי הבנייה.

משרד מבקר המדינה מצא לנכון לשבח את העירייה ואת הוועדה המקומית על הכנת תכניות אסטרטגיות בתחומים נרחבים. עם זאת, תכנון רעיוני אינו תחליף לתכנון כולל ולתכניות מפורטות על פי חוק התכנון והבנייה. בהיעדר תכנון כולל נפגעת הראייה התכנונית המלאה, האמורה לעסוק במגוון רב של נושאים (כגון תחבורה, שטחים פתוחים ומבני ציבור). זאת ועוד, התבססות על מדיניות הנקבעת במסגרת פנימית ואינה מובאת לידיעת הציבור פוגעת בעקרון השקיפות.

2. תכנון שכונה לאורך חוף הים: תכנית נת/600א היא תכנית מפורטת לרצועת חופי נתניה. התכנית, שאושרה בשנת 1994, חלה על רצועת קרקע צרה וארוכה בחזית הים. לאורך דרך בן גוריון, שהיא ציר תנועה ראשי העובר ממזרח לשטח התכנית, ייעדה התכנית בנייה רוויה (בניינים של 6-9 קומות).

משנת 2002 מקדמת הוועדה המקומית עשרות תכניות נקודתיות המגדילות במידה ניכרת את מספר יחידות הדיור ואת גובה הבניינים באזור המגורים שלאורך דרך בן גוריון ומאפשרות לבנות בו מגדלים רבי-קומות (בגובה של 15 קומות ומעלה). הוועדה מקדמת את הליכי האישור של התכניות בהתבסס על מדיניות שגיבשה בשנת 2000 באשר לבנייה לגובה ובהתבסס על מדיניות תכנונית שאימצה לעיבוי הבנייה באזור זה.

הוועדה המקומית לא הגדירה במדויק את מגבלות הגובה בתחום התכנית. בהיעדר תכנית כוללת ועקב פניות רבות של היזמים, ניכרת מגמה - אִטית אך יציבה - של הגבהת המבנים. מגמה זאת אינה עולה בהכרח בקנה אחד עם המלצות הדרג המקצועי בעירייה[1] ועם האינטרס של כלל תושבי העיר.

בתחילה לא דנה הוועדה המחוזית במדיניות העירייה באשר לשינוי תכנית נת/600א ובאשר להגבהת המבנים שבתחומה. רק בשלב מאוחר יותר, משהתגבר זרם התכניות הנקודתיות שהגיעו לוועדה המחוזית, היא ביקשה מהוועדה המקומית שלקראת דיונים בתכניות נקודתיות נוספות תציג בפניה "תמונה כללית של האזור". נמצא כי התנאים שקבעה הוועדה המחוזית כתנאי להפקדת התכניות הנקודתיות לא התבססו על קריטריונים אחידים גם כשדובר בבקשות דומות. כמו כן, קידום תכנון נקודתי בלי תשתית תכנונית כוללת, יש בו כדי ליצור עובדות מוגמרות העלולות להיות מכשול בפני תכנון כולל עתידי.

---

1 מינהל ההנדסה שבראשו עומד מהנדס העיר.

3. אישור תכניות בסמכות הוועדה המקומית: (א) על פי תכנית מפורטת שאושרה בשנת 1996, הותר להקים על מגרש מבנה לדיור מוגן על פי הנחיות משרד הבינוי והשיכון. הנחיות אלה מגדירות את הסטנדרטים המקובלים לתכנון מבנים לדיור מוגן, למשל ששטחה המרבי של יחידת דיור יהיה כ-40 מ"ר. התכנית התירה בחירה באחת משתי חלופות: בנייה לדיור מוגן בזכויות בנייה מוגדלות או בנייה למגורים "רגילים" בזכויות בנייה פחותות. נמצא שהוועדה המקומית אישרה בשנת 2007 מתוקף סמכותה תכנית מפורטת חדשה המתירה לבנות בניין לדיור מוגן ובו דירות גדולות מן המקובל לדיור מוגן, בשטח של כ-91 מ"ר. התכנית אושרה בלא שצוין במפורש כי הדיור המוגן מיועד לקשישים, וזאת בניגוד לדרישתה של היועצת המשפטית של הוועדה.

השימוש במונח "דיור מוגן" בלי שהוגדר בתכנית יוצר מצג שלפיו הוא עונה על ההגדרה המקובלת של "דיור מוגן", דהיינו לפי הנחיות משרד הבינוי והשיכון, שבהן נקבע גודל הדירות כאחד התנאים העיקריים. משעה שבחר היזם בחלופת הדיור המוגן, לא היה מקום לאפשר לו לחרוג מההנחיות באופן שיאפשר לו לבנות דירות גדולות החורגות מהמקובל לדיור מוגן ואשר אפשר לאכלסן כדיור רגיל; וזאת בד בבד עם הגדלת שטחי הבנייה יותר מהמקובל באשר לדיור רגיל.

על פי התכנית המפורטת החדשה אישרה הוועדה המקומית להמיר שטחי שירות תת-קרקעיים, שנועדו לחנייה, בשטחי שירות עיליים, וזאת בניגוד להוראה מפורשת בתכנית המקורית, שאישרה הוועדה המחוזית, שהיא ערכאת תכנון גבוהה יותר. בכך הפעילה הוועדה שיקול דעת בלתי ראוי.

על פי המלצת הדרג המקצועי החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התכנית וקבעה כי מספר הקומות בתכנית יגדל מ-8 קומות ושתי קומות גג ל-13 קומות ללא קומת גג. למרות זאת, בתכנית שהופקדה ושאותה אישרה בסופו של דבר הוועדה המקומית הוגדל מספר הקומות בבניין ל-14 קומות וקומת גג - דבר המעיד על פגם חמור בהליכי אישור התכנית.

(ב) במקרה אחר אישרה הוועדה המקומית תכנית מפורטת חדשה שבסמכותה החלה על מגרש יחיד. התכנית מגדילה בבניין שייבנה על המגרש את מספר יחידות הדיור ואת מספר הקומות. היא עשתה זאת זמן קצר לאחר שהוועדה המחוזית קבעה במהלך דיון בתכנית מפורטת קודמת שחלה על אותו מגרש כי אין הצדקה תכנונית להוסיף יחידות דיור וקומות נוספות בבניין שייבנה במגרש. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור התכנית המפורטת החדשה הוא בפועל עקיפה של קביעת הוועדה המחוזית, ויש בו משום שימוש בלתי נאות בשיקול הדעת שהוקנה לוועדה המקומית.

4. הקמת מלון סוויטות בראש המצוק: מצוק הכורכר שנפרש לאורך חופי נתניה מצוי - כמו כל המצוק החופי בישראל - בנסיגה מתמדת, ולחלקים ממנו אף נשקפת סכנת התמוטטות. העירייה הציבה לעצמה למטרה לשמור על המצוק ועל הנוף ברצועת החוף, ועל כן יזמה פעולות להגנת המצוק, ואף פנתה בעניין זה למשרדי הממשלה בבקשה לסיוע. צוות שהקימה העירייה לטיפול בנושא הכין בשנים 2005-2007 דוח בנושא נסיגת המצוק והציע דרכים לפעול להגנתו, אולם עד למועד סיום הביקורת לא יושמו רוב ההמלצות שצוינו בדוח.

נמצא כי הוועדה התירה ביולי 2007 להקים בראש המצוק, במגרש שעליו חלה התכנית המפורטת לרצועת חופי נתניה משנת 1994 (תכנית נת/600/א), מלון סוויטות של 30 קומות. התכנית לא קבעה הוראות מפורטות באשר לגובה הבניין שייבנה במגרש, אלא קבעה כי גובה המבנה יהיה על פי תכנית בינוי, שאינה תכנית מפורטת על פי החוק. ההיתר ניתן בהסתמך על תכנית בינוי שאישרה הוועדה המחוזית ביולי 1997, ובה נקבע כי גובה המבנים יהיה "מינימום 6 קומות".

אמנם הוועדה המקומית מוסמכת מכוחה של התכנית המפורטת להוציא היתר בנייה ולהסתמך לשם כך <u>רק</u> על תכנית בינוי שאישרה הוועדה המחוזית, אלא שלדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין גובה המבנים הוא פרט מהותי, והיה ראוי לקבוע אותו בתכנית מפורטת ולא בתכנית בינוי. מתן היתר בלא תכנית מפורטת שתקבע את הגובה המרבי של המבנה אינו עולה בקנה אחד עם הצורך להגן על הסביבה החופית ועל המצוק החופי[2], ועם יוזמתה הברוכה של העירייה ומאמציה להגנת המצוק, מה גם שהוועדה המקומית לא התנתה את מתן היתר הבנייה בקבלת חוות דעת סביבתית[3].

זאת ועוד, אף על פי שמתן ההיתר בהסתמך על תכנית מפורטת משנת 1994 אינו כפוף לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הולחו"ף)[4], בהיעדר קביעה של גובה הבניינים בתכנית המפורטת היה ראוי שהוועדה המקומית תעשה שימוש בסמכותה לקבוע תנאים להיתר ותדרוש לכל הפחות שהבקשה להיתר תובא לקבלת חוות דעתה של הולחו"ף, כפי שהמליץ מהנדס העיר. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מגמות החקיקה הבאות לידי ביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, על משרד הפנים לשקול ליזום תיקון לחוק התנון והבנייה, שירחיב את סמכויות הולחו"ף ויאפשר לה לבחון מחדש נושאים עקרוניים ופרטניים שאושרו בתכניות ישנות ושיש להם חשיבות לשמירה על הסביבה החופית.

5. ר י ש ו י : (א) הוועדה המקומית אישרה מתן היתר לבניין קומות שבו מרתף חנייה אחד, אף על פי שבמועד האישור כבר הופקדה תכנית מפורטת חדשה המגדילה את מספר הקומות בבניין ומתנה זאת בהקמת שני מרתפי חנייה. ולא זו בלבד, אלא שהיתר הבנייה הוצא לאחר שהתכנית המפורטת החדשה שלפיה נדרשה הקמתם של שני מרתפי חנייה כבר קיבלה תוקף.

(ב) נמצא כי הוועדה המקומית אישרה מתן הקלות[5] בניגוד להוראות החוק והתקנות[6]: הוועדה אישרה הקלה לתוספת שטח לבנייה במגרשים שעליהם חלה

---

2 ראו בעניין דומה: עת"מ 6/97 ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פדאור.

3 על פי תקנה 16 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

4 חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, נועד להגן על הסביבה החופית ולמנוע או לצמצם במידת האפשר פגיעה בה. בשנת 2004 בתיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות מיוחדות בתחום הסביבה החופית, לפיהן הפקדה ואישור תכנית החלה בתחום הסביבה החופית, כפופים לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית.

5 הקלה על פי החוק - הרשאה לבצע עבודה הטעונה היתר על פי החוק בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלה במקום.

6 תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002.

תכנית שהופקדה לאחר אוגוסט 1989, מועד שלאחריו אין לאשר הקלות מהסוג שניתן. במקרה אחר אישרה הוועדה תוספת שטח כהקלה, לכאורה בגין הוספת מעלית בבניין, אף על פי שכבר הייתה בו מעלית.

(ג) הוועדה המקומית נתנה היתר בנייה שלא כדין לבניין שבו סך שטחי הבנייה חרג מהמותר על פי התכנית המפורטת.

(ד) על פי תכנית מפורטת כללית החלה בכל שטח העיר נתניה הותר להקים, בתנאים מסוימים, "עליות גג" ששטחן נוסף על השטח הכולל שהותר לבנייה בתכנית המפורטת החלה על המגרש. נמצא שהוועדה המקומית נתנה היתרי בנייה והתירה הקמת "עליות גג", אף על פי ש"עליות הגג" לא עמדו בתנאים שנקבעו בתכנית המפורטת הכללית.

(ה) בכמה מקרים שבהם בוצעו חריגות בנייה אישרה הוועדה המקומית מתן היתרי בנייה, ובחלק מהמקרים ההיתר אף ניתן בלא שהוועדה דרשה קודם לכן להרוס את הבנייה הבלתי חוקית אלא הסתפקה בכך שהחלק החורג מהמותר לבנייה על פי התכנית המפורטת סומן בהיתר הבנייה כשטח להריסה. בכך למעשה סייעה הוועדה המקומית להנציח את הבנייה הבלתי חוקית. זאת ועוד, כל עוד לא נהרס חלק המבנה החורג משטחי הבנייה המותרים, מתן ההיתר לא היה ראוי, שכן סך כל השטחים הבנויים חרג מהשטח המותר בתכנית.

6. פיקוח ואכיפה: הוועדה המקומית, באמצעות מחלקת הפיקוח והתובעת העירונית, פועלת נגד בנייה בלתי חוקית באמצעים מינהליים ובאמצעות הגשת כתבי אישום. עם זאת, הביקורת העלתה כי בחלק מהמקרים הפיקוח שהפעילה הוועדה המקומית לא היה יעיל דיו, ועבירות הבנייה התגלו רק בשלב בנייה מתקדם, לעתים רק לאחר שהוגשו תלונות בגינן.

7. הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית: הביקורת העלתה כי בד בבד עם ניהול ההליכים המינהליים והמשפטיים הוועדה המקומית דנה ומאשרת את בקשות הבונים לשינוי תכניות מפורטות, לאישור הקלות ולמתן היתרי בנייה, וזאת בלי שהיא נותנת משקל מספיק לשיקול של מניעת עבריינות בנייה. כך לדוגמה המליצה הוועדה המקומית לפני הוועדה המחוזית לאשר תכנית מפורטת להגדלת שטחי הבנייה במגרש, תכנית שנועדה להכשיר בדיעבד חריגות בנייה שביצע חבר המועצה וחבר ועדת המשנה עו"ד שלמה רוזנווסר. במקרה אחר אישרה הוועדה המקומית הקלה לתוספת קומה בבניין מגורים זמן קצר לאחר שהוועדה המחוזית אישרה תכנית המגדילה את מספר הקומות בבניין, זאת אף על פי שהבונה המשיך בבנייה הבלתי חוקית והתעלם מצווי הפסקה מינהליים שהוציאה נגדו הוועדה המקומית. מדיניות הוועדה המקומית המכשירה בדיעבד בנייה בלתי חוקית באמצעות אישור הקלות ואישור תכניות מפורטות פוגעת במאמצים למיגור עבריינות הבנייה.

8. אישור בקשות להיתר בניגוד להמלצות הדרג המקצועי:
(א) הוועדה המקומית אישרה בקשה למתן היתר בנייה והיתר לשימוש חורג שהוגשה כדי להכשיר בדיעבד את הקמתו של גן אירועים הפועל באופן בלתי חוקי במשך למעלה מעשר שנים. גן האירועים פועל בצמוד למפעל המאחסן חומרים

מסוכנים, ופעולתו מסכנת את בריאות הציבור ואת בטיחותו. אישור הבקשה היה בניגוד לעמדתו של מנהל היחידה לאיכות הסביבה בעירייה, שהודיע בדיון כי המשרד להגנת הסביבה מתנגד לפעילותו של גן האירועים.

(ב) הוועדה המקומית אישרה בקשה להיתר שיכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית ושימוש חורג של מפעל בטון בשטח חקלאי המיועד לשמש בעתיד עתודה להרחבת דרכי תחבורה. הבקשה אושרה למרות הסתייגותם של מהנדס העיר ושל מנהל היחידה לאיכות הסביבה בעירייה.

(ג) במקרים רבים אישרה הוועדה המקומית בקשות למתן היתרים שהכשירו בדיעבד בנייה בלתי חוקית, למרות הסתייגות היועצת המשפטית של הוועדה מאישור הבקשה להיתר, שלא תאמה לתכנית המפורטת.

9. ניגוד עניינים: עו"ד יורם זנו שימש חבר מועצת העיר משנת 1989 ועד נובמבר 2008 וכיהן גם כחבר ועדת המשנה. עו"ד זנו הוא שותף בבעלות על כמה מגרשים בתחום תכנית נת/600/א, ובהיותו עורך דין הוא מייצג בעלי מגרשים אחרים בתחום התכנית. נמצא כי עו"ד זנו פעל בניגוד עניינים והשתתף בדיון בנושא אשר יש לו עניין אישי בו, וזאת בניגוד לדין בדבר איסור ניגוד עניינים. פעילות זו פגעה בטוהר המידות, על כל המשתמע מכך.

סיכום והמלצות

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, על תפקודה של הוועדה בכל הקשור למילוי תפקידיה בתחומי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה.

על הוועדה להכין תכניות כוללות על פי חוק התכנון והבנייה, ואל לה להסתפק בתכניות נקודתיות המבוססות על מדיניות שאימצה. זאת כדי לאפשר ראייה תכנונית כוללת ולהגשים את עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

המצוק החופי הוא משאב טבע ייחודי ויקר ערך, שנשקפת לו סכנת כליה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעיריית נתניה והוועדה המקומית, בשיתוף עם הגורמים הממשלתיים, יפעלו ללא דיחוי להוציא אל הפועל את התכניות שיזמה העירייה להגנת המצוק, וזאת כדי למנוע נזק עתידי. בינתיים על הוועדה המקומית להימנע מלאשר תכניות בנייה שיש בהן כדי לסכן את יציבות המצוק.

על הוועדה המקומית להקפיד כי הבקשות להיתר בנייה שהיא מאשרת יתאימו להוראות התכניות המפורטות החלות על הקרקע ולמצב הבנייה בשטח. מן הראוי שחברי הוועדה המקומית יתנו משקל של ממש להמלצותיהם של הדרג המקצועי ושל הייעוץ המשפטי של הוועדה בכל הנוגע להתאמת הבקשות להוראות התכניות המפורטות. לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות הוועדה המקומית בכל הנוגע להכשרת בנייה בלתי חוקית יש בה כדי לחתור תחת המטרה של מיגור עבריינות בנייה.

♦

מבוא

שטח השיפוט של עיריית נתניה (להלן - העירייה) משתרע על כ-29,100 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). אוכלוסיית העיר מנתה בתחילת שנת 2007 כ-201,000 תושבים[7].

מתחילת שנות האלפיים עברה העיר נתניה תהליך של פיתוח מואץ בתחומי התשתיות והתחבורה, והורחבו בה מתחמי מגורים ותעסוקה, בעיקר במזרח העיר ובדרומה. נוכח תנופת הבנייה בעיר חלה עלייה במחירי הקרקע והנדל"ן.

במרחב תכנון מקומי שיש בו רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית משמשת בתפקיד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. על פי החוק, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הקימה ועדת משנה (להלן - ועדת המשנה). בעירייה פועלת גם רשות רישוי מקומית, וחבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. ראש העירייה גב' מרים פיירברג-איכר (להלן - ראש העירייה) משמשת יו"ר הוועדה המקומית. בתפקיד יו"ר ועדת המשנה וממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית מכהן חבר המועצה הרב שמעון שר (להלן - יו"ר הוועדה[8]). בתפקיד מהנדס העיר משמש אדריכל פול ויטל (להלן - מהנדס העיר או מהנדס הוועדה). מהנדס העיר משמש כראש מינהל ההנדסה וכפופים לו, בין היתר, אגף רישוי ופיקוח ואגף תכנון ועיצוב עיר (להלן - הדרג המקצועי).

בחודשים פברואר-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. בדיקת השלמה נעשתה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית).

תכנון

תכנית מתאר

תכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכנית מפורטת היא תכנית הנגזרת מתכנית המתאר המקומית וקובעת את פרטי הבנייה ואת אופן השימוש במתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. בתכנית זו נקבעים, בין היתר, גובה הבניין, נפחו, צורתו, מספר הדירות והחדרים שבו ומספר מקומות החנייה. לפי החוק, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, כל עוד לא נקבעו הוראות כאלה בתכנית מתאר מקומית.

---

7 על פי נתוני משרד הפנים.

8 הכוונה לישיבות ועדת המשנה או לישיבות הוועדה המקומית שבהן לא השתתפה ראש העירייה.

בתזכיר משנת 2008 לתיקון חוק התכנון והבנייה שהופץ על ידי משרד הפנים[9] הוצע להחיל חובה על כל ועדה לתכנון ולבנייה להכין תכנית מתאר מקומית. בדברי ההסבר לתזכיר הודגשה החשיבות שבהכנת תכנית מתאר כוללת וצוין כי היעדרה פוגע בפיתוח ובתכנון של היישוב. מדיניות שעל פיה מקדמים עשרות תכניות מפורטות-נקודתיות במקום תכנית מתאר כוללת אינה מאפשרת לטפל בצורה ראויה בתשתית העירונית הכוללת ומונעת התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות. יתר על כן, במקום להוביל תכנון כולל המכוון להשגת מטרות ארוכות טווח, התכנון הנקודתי משמש על פי רוב כלי-תגובה ליוזמות תכנון פרטיות.

לעיר נתניה תכנית מתאר מאושרת משנת 1982 (נת/7/400). תכנית מתאר חדשה לנתניה, שיזמה העירייה בשיתוף מינהל התכנון במשרד הפנים ובהשתתפותו התקציבית, הייתה מצויה במועד הביקורת, פברואר 2008, בשלבים ראשונים של גיבוש הכנת מכרז לצורך כתיבתה.

באוגוסט 2006 נכנס לתוקף תיקון מס׳ 76 לחוק התכנון והבנייה, ובמסגרתו הוסף לחוק סעיף 62 א(ג)(1) המרחיב את סמכויותיהן של ועדות מקומיות לאשר תכניות מפורטות בתחומן, ובתנאי שהוועדות המקומיות עומדות בתנאים שנקבעו בחוק. התנאים שנקבעו בחוק הם: שר הפנים אישר שהוועדה מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות החוק ושל התקנות על פיו; אושרה תכנית מתאר מקומית החלה על כל שטח מרחב התכנון או היישוב או על חלק ניכר ממנו, וטרם חלפו עשר שנים מיום אישורה.

בסוף דצמבר 2008 אישר שר הפנים, מר מאיר שטרית, לאחר התייעצות עם מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, אדריכל שמאי אסיף, כי הוועדה המקומית מקיימת מערכת תכנון ומערכת אכיפה כנדרש בסעיף 62א(ג)(1). אישור השר ניתן לתקופה מוגבלת של שנה מיום 1.1.09. עם זאת יודגש כי מימוש סמכותה של הוועדה המקומית לאשר תכניות מפורטות מותנה, בנוסף לאישור שר הפנים, באישורה של תכנית מתאר מקומית מעודכנת כאמור. תכנית כזו עדיין לא הושלמה במועד סיכום הביקורת.

תכניות אסטרטגיות ותכניות נקודתיות

אגף תכנון ועיצוב עיר בעיריית נתניה עסק רבות משנת 2000 ואילך בחשיבה תכנונית ובגיבוש מדיניות כוללת בתחומי תכנון רבים. במסגרת זו הכין האגף מסמכי מדיניות ותכניות באשר לכל מיני נושאים תכנוניים בעלי חשיבות כוללת (להלן - תכניות אסטרטגיות). התכניות האסטרטגיות הן מעין תכנית אב וקובעות עקרונות מנחים לפיתוח מתוך ראייה עקרונית ארוכת טווח, והן יכולות לשמש מסמך מנחה בהכנת תכנית מתאר ותכניות מפורטות. בין היתר הוכנו תכנית אב לחופים ותכנית אב לתיירות[10].

יודגש כי מסמכי המדיניות והתכניות שהכינו אגף תכנון ועיצוב עיר והוועדה אינם ״תכנית״ כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה: הם אינם כוללים את הפרטים שיש לכלול בתכנית מתאר או

---

9 תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 90), התשס״ט-2008.

10 תכניות נוספות הן, בין היתר: תכנית אב לתחבורה, תכנית אב לתחבורה ציבורית, תכנית אב לשבילי אופניים, תכנית אב לפיתוח הספורט והפנאי, תכנית אב לפריסת אנטנות סלולריות ותכנית אב לתחנות דלק. כמו כן הכינה הוועדה מסמכי מדיניות בנושאים כגון בנייה לגובה, שימור אתרים ויישום תמ״א 38 בנושא חיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה.

בתכנית מפורטת, והם לא עברו את הליכי האישור הסטטוטוריים שנקבעו בחוק, המחייבים להביא את התכנית לידיעת הציבור ולאפשר לו להגיש התנגדות לתכנית.

הועלה כי הוועדה המקומית אישרה מאות תכניות נקודתיות (תכניות החלות על מגרש אחד או על שניים), ובחלק מאותם האישורים התבססה על מדיניות התכנון שלה כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות האסטרטגיות. באזורים מסוימים בעיר, שבהם הייתה בתוקף תכנית מפורטת שחלה על המתחם כולו, אישרה הוועדה מספר רב של תכניות נקודתיות, ואלה שינו את אופי הבנייה.

בהחלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה מ-11.2.08[11] נגעה ועדת המשנה לעררים בסוגיה של תכנון נקודתי ללא תכנון כולל, וזאת בהקשר של תכנית נקודתית בתחום העיר נתניה סמוך לחוף הים: "ככלל, עדיפה תמיד תכנית כוללת על פני תכנית נקודתית... בחינת התכנית הנדונה מעלה, כי היא פוסחת על פני שלב תכנוני חשוב וחיוני זה, של תכנון לאזור בכללו ומדלגת הישר משלב התכנון הרעיוני והעקרוני... אל תכנון נקודתי ומפורט של חלק קטן משטח זה. אין אנו מבקשים לומר כי העירייה אינה מקדמת חשיבה כוללת. ההפך הוא הנכון. התרשמנו מרשות השמה לנגד עיניה את הראייה הרחבה הכוללת, אלא שדווקא משום כך יש לבחון, במסגרת התכנון הכולל... האם אכן התכנית הנדונה... היא תכנית ראויה".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי יש לשבח את העירייה ואת הוועדה המקומית על הכנת תכניות אסטרטגיות בתחומים נרחבים. עם זאת, תכנון רעיוני אינו תחליף לתכנון כולל, האמור להביא בחשבון מגוון רב של שיקולים (כגון תחבורה, שטחים פתוחים ומבני ציבור). הוועדה הייתה צריכה להכין תכניות מפורטות כוללות על פי חוק התכנון והבנייה, והיא לא הייתה צריכה להסתפק בתכנון נקודתי. בהיעדר תכנון כולל נפגעת הראייה התכנונית הכוללת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008[12] הסבירה הוועדה המקומית כי התכניות האסטרטגיות הן המסגרת החשיבתית שעל פיה פועלת הוועדה המקומית, ועל פיהן נוהגים הוועדה המחוזית ומוסדות התכנון האחרים לבחון תכניות נקודתיות המובאות בפניהם. לגישתה, תכניות אסטרטגיות הן פתרון נאות וכלי לקבלת החלטות עד לאישור תכנית מתאר - כלי גמיש שאינו בא במקום התכנית הסטטוטורית, ואף שאינו מעוגן בחוק, במוסדות התכנון מקובל להשתמש בו. הוועדה ציינה כי באזורי תכנון חדשים בעיר היא מקדמת תכניות כוללות רחבות היקף, ואילו התכנון הנקודתי משמש אותה לביצוע שינויים לתכניות סטטוטוריות קיימות. הוועדה המקומית ציינה כמה טעמים למדיניותה זו: הצורך במתן מענה לתכניות הרבות המוגשות לוועדה המחוזית על ידי יזמים פרטיים מכוח תיקון 43 שהוסף לחוק התכנון והבנייה בשנת 1995 (להלן - תיקון 43 לחוק), המאפשר לבעל עניין בקרקע להגיש תכנית; רצונה להימנע מלהטיל חיובים בהיטלי השבחה על כלל בעלי הנכסים במתחם; ומתן מענה מיידי להליכי התכנון הממושכים של תכניות מתאר.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 כי החוק אינו פוסל תכנון נקודתי אלא מתיר אותו, ובתנאי שהוא מבוצע על פי ראייה תכנונית כוללת מקיפה של כל השיקולים.

---

11 החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בערר 47/06 מ-11.2.08 בעניין תכנית נקודתית לשינוי ייעוד שטח ציבורי למוקד תיירות ונופש ולשביל ציבורי.

12 הוועדה המקומית השיבה לפניות משרד מבקר המדינה אליה באוגוסט 2008 ובספטמבר 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לעגן את התכניות האסטרטגיות בתכנית מתאר או בתכניות מפורטות כוללות שיעברו את הליכי האישור הסטטוטוריים שנקבעו בחוק. תכנון נקודתי הנסמך על מדיניות תכנונית אסטרטגית שאינה באה לידי ביטוי בתכניות מפורטות אלא נקבעת במסגרת פנימית - ובכך אינה מובאת לידיעת הציבור ואינה פתוחה להליך של התנגדויות כנדרש בחוק בנוגע להליכי אישור של תכניות - פוגע בעקרון השקיפות ובעקרון שיתוף הציבור. נוסף על כך, היעדר עיגונה של המדיניות בתכנית עלול להוביל ליישום לא שוויוני, ולו למראית עין: כאשר הציבור הרחב אינו מודע לקיומה של המדיניות התכנונית, עלולה להישמע הטענה כי הוועדה - באמצעות התכנון הנקודתי - היטיבה עם בעלי מגרשים מסוימים באמצעות הגדלת זכויות הבנייה. זאת ועוד, הממצאים מלמדים כי בעת אישור התכניות הנקודתיות לא נבחנו באופן מקיף כל השיקולים הנוגעים לעניין.

להלן דוגמה הממחישה את הליקויים באישורן של תכניות נקודתיות מתוך התבססות על מדיניות תכנונית ולא על תכנית מפורטת כוללת שהובאה לידיעת הציבור:

תכנון שכונה לאורך חוף הים (נת/600/א)

התכנון של קרקעות חוף הים בנתניה מתבסס, בין היתר, על הוראותיהם של תכנית המתאר ודברי החקיקה הבאים:

תמ"א 13 - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - חוף הים התיכון (להלן - תמ"א 13). התכנית אושרה בשנת 1983, ומטרותיה הן לקבוע את ייעודי הקרקע לשם שימור מרבי של חוף הים. תמ"א 13 חלה על חלקים נרחבים של העיר נתניה.

חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן - חוק שמירת הסביבה החופית). חוק זה מגדיר "סביבה חופית" כתחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה. החוק נועד להגן על הסביבה החופית ולשמרה כמשאב בעל ערכים ייחודיים. חוק שמירת הסביבה החופית הוסיף תיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה וקבע הוראות מיוחדות בתחום הסביבה החופית. לפי ההוראות הללו, הפקדתה ואישורה של תכנית החלה בתחום הסביבה החופית כפופים לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הולחו"ף).

תכנית נת/600/א שאושרה בשנת 1994 היא תכנית מפורטת לרצועת חופי נתניה, הנמצאת בחלקה הגדול בתחום הסביבה החופית. התכנית, חלה על רצועת קרקע צרה וארוכה המשתרעת על פני 4.5 ק"מ לאורך חוף הים בדרום מערב העיר (להלן - רצועת הקרקע או מתחם נת/600/א). ממזרח לתכנית נמתחת דרך בן גוריון, שהיא ציר תנועה ראשי בעיר, וממערב לה, לאורך המצוק החופי, נמתחים כביש נופי וטיילת.

על פי תמ"א 13 מיועדת רצועת הקרקע למטרות נופש ומלונאות. תכנית נת/600/א אושרה כהקלה[13] מתמ"א 13 לעניין שינוי ייעודי הקרקע מתיירות ונופש למגורים. על פי תכנית נת/600/א הקרקע שבין דרך בן גוריון לטיילת יועדה למגורים ולמלונאות: תחום "הקו הראשון למים" (צמוד

---

13 הקלה על פי החוק - הרשאה לבצע עבודה הטעונה היתר על פי החוק בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלה במקום.

לכביש הנופי) מיועד למבנים צמודי קרקע, ולאורך דרך בן גוריון אמורים היו להיבנות בנייני קומות (בנייה רוויה).

תכנית נת/600/א מחלקת את השטח שעליו היא חלה לעשרה מקבצי בניינים (מבננים), שהם יחידות תכנוניות. באשר לבניית אזור מגורים של בניני קומות קובעות הוראות התכנית כי יחידות הדיור ייבנו בבניינים של 6-9 קומות וכי יש לתת תשומת לב מרבית למניעת יצירת גוש בניינים לאורך דרך בן גוריון, המקבילה לקו החוף. כמו כן נקבע כי יש ליצור בין המבנים חללים שיאפשרו לראות את הים.

בשנים שחלפו מאז אושרה תכנית נת/600/א הייתה הבנייה בתחומה דלילה. רק בראשית שנות האלפיים, כשגברה תנופת הבנייה בעיר נתניה, החלו לבנות בתים רבים יותר בתחום התכנית. בד בבד עם הגידול בבנייה הפך הפיתוח באזור החוף אטרקטיבי.

בשנת 2000 הכינה הוועדה המקומית מסמך מדיניות המגבש הנחיות, כללים וקריטריונים לבחינת פרויקטים של בנייה גבוהה למגורים בנתניה. במסמך זה צוינו יתרונות הבנייה לגובה ובין היתר, משיכת אוכלוסייה שמצבה הסוציו-אקונומי גבוה, מתן פתרונות דיור מגוונים, הרחבת היקף האוכלוסייה שתהנה מנוף לים ויצירת קו רקיע בולט של העיר כלפי כביש החוף.

מן המסמך עולה כי מתחם נת/600/א הוא אחד המתחמים שיש בהם מקום לציפוף הבנייה. על בסיס מסמך זה קידמה הוועדה המקומית משנת 2002 ואילך הליכי אישור של תכניות נקודתיות רבות (כ-30). התכניות הגדילו במידה ניכרת את זכויות הבנייה באזור המגורים שלאורך דרך בן גוריון (ב-70%-50%) ואיפשרו בניית מגדלים רבי-קומות של 12-16 קומות, ולעתים אפילו 22 קומות (במקום 6-9 קומות לפי תכנית נת/600/א). בנסיבות אלה אושרו תכניות נקודתיות המשנות באופן משמעותי את גובה הבניינים ואת צפיפות הדיור, וזאת על סמך מסמך מדיניות משנת 2000, ולא על סמך תכנית מפורטת כוללת שהובאה לידיעת הציבור.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי במתחם נת/600/א חלה "רוויזיה תכנונית" כך שתכנון המתחם השתנה באמצעות התכניות הנקודתיות בלא שהוכנה תכנית כוללת. עם זאת, בתשובה נוספת מנובמבר 2008 מסרה הוועדה המחוזית כי השינויים הנקודתיים לא שינו במידה ניכרת את ייעודי השטח שהוגדרו בתכנית נת/600/א, ועניינם העיקרי הוא תוספת יחידות דיור ושטחי בנייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הוועדה המקומית כי נוכח פניות רבות של יזמים בתחום תכנית נת/600/א לאישור תכניות נקודתיות יזמו הוועדה והעירייה הכנת מסמך מדיניות כוללת שיגדיר שיקולים וקריטריונים לבחינת התכניות הנקודתיות. עוד טענה הוועדה כי לתוספת זכויות הבנייה בבקשות שנדונו במתחם נת/600/א אין השפעה רבה מבחינה עירונית כוללת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי אין זה ראוי שפניות של יזמים לאישור תכניות נקודתיות הן שיכתיבו לוועדה עריכת שינוי בתכנון. אם לדעתה היה מקום לשינוי כזה ראוי היה שהיא תיזום אותו בעצמה, ולא באמצעות תכנון נקודתי. זאת ועוד, אין להמעיט בהשפעה שיש לתוספת זכויות בנייה במתחם, כפי שטוענת הוועדה בתשובתה, שכן לתוספת זכויות בנייה יכולה להיות השפעה ניכרת על אופי האזור שבו הוסְפה, למשל, לגבי הסדרי התנועה והחנייה, אף אם השפעתה על העיר כולה מועטה.

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי ההמלצה והאישור של עשר תכניות מפורטות נקודתיות. להלן עיקרי הליקויים שהועלו בבחינת הליכי התכנון:

גובה הבנייה וצפיפותה

במסמך המדיניות באשר לבנייה לגובה נבחנו שיקולים, מגמות וחלופות לציפוף הבנייה, אולם המסמך לא כלל המלצות מפורטות לגובה הבנייה הרצוי ולא צוין בו ההיקף הרצוי של שטחי הבנייה.

1. בסוף שנת 1999 הגיש יזם א׳ בקשה לאישור תכנית מפורטת נקודתית א׳, שמטרתה להגדיל את זכויות הבנייה במגרש הנמצא במתחם נת/600/א. את היזם ייצג עו״ד יורם זנו, חבר מועצת העיר (ראו להלן). יזם א׳ ביקש להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-31 ל-53 (תוספת בשיעור של כ-71% במספר הדירות), להגדיל את מספר הקומות מ-8 ל-15, בתוספת קומת עמודים כפולה, ולקבוע זכויות בנייה מוגדלות. בדיון שהתקיים בוועדה המקומית בינואר 2000 ציינה ראש העירייה שהבקשה הוגשה ״בטענה שהבטחות ניתנו להם בעבר לכן השקיעו הרבה כסף״. בדיון המליצו מהנדס העיר והדרג המקצועי - בהתחשב במיקום החלקה במרקם העירוני - לאשר תוספת של 50% יחידות דיור בלבד. הם המליצו גם שגובה הבניין לא יעלה על 13 קומות מעל קומת עמודים כפולה, וזאת על פי קריטריונים שקבע אגף תכנון ועיצוב עיר. הוועדה המקומית קיבלה את ההמלצה להגביל את תוספת הזכויות, והחליטה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית.

באוקטובר 2000 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית. בנובמבר 2001 פורסמה התכנית למתן תוקף. נמצא כי הבנייה המבוקשת שצוינה בתכנית שהופקדה ואושרה על ידי הוועדה המחוזית לא תאמה את המלצתה של הוועדה המקומית כי אם את בקשתו המקורית של היזם: 53 יחידות דיור בבניין של 15 קומות על עמודים. בהחלטת הוועדה המחוזית אין התייחסות לגובה המבנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי יזם א׳ פנה לוועדה המחוזית ״תוך כדי עקיפה של הוועדה המקומית והחלטתה, וכך ׳זכה׳ לתוספת יחידות דיור בניגוד להחלטת הוועדה המקומית״.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית על הפגם בכך שהחליטה להפקיד את התכנית ולאשרה בלי לנמק מדוע יש לאשר סטייה ממספר יחידות הדיור ומגובה המבנה שעליהם המליצה הוועדה המקומית.

2. לאחר שאושרה, כאמור, תכנית מפורטת נקודתית א׳ ולאחר שהוגשו לוועדה המקומית בקשות נוספות להגביה את הבנייה ולהגדיל את זכויות הבנייה במתחם נת/600/א, גיבשו העירייה והוועדה המקומית את מדיניותן באשר לפיתוח מגדלי מגורים לאורך דרך בן גוריון. אף על פי שהמדיניות בנוגע למתחם נת/600/א גובשה על ידי מינהל ההנדסה בשנים 2000-2002, ושימשה בסיס לאישור תכניות נקודתיות על ידי ועדת המשנה והוועדה המקומית, רק בפברואר 2005 הוצגו עיקריה לפני חברי הוועדה המקומית, וגם זאת רק כמענה לבקשתם. בדיון ציין מהנדס העיר את עמדתו, ולפיה ״לאורך כביש בן גוריון יש אפשרות להגיע ל-15,16 קומות״.

הועלה כי בחלק מהתכניות המליצה הוועדה המקומית לאפשר לבנות בניינים שמספר קומותיהם גדול מ-16, בהם גם בניינים של 22 קומות, וזאת בניגוד לעמדה עליה הצהיר מהנדס העיר. להלן דוגמאות:

(א) בפברואר 2002 דנה ועדת המשנה בבקשה לאשר תכנית מפורטת נקודתית ב׳, שבה התבקשה להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-40 ל-68 (הגדלה של 70%) ולהתיר לבנות 19 קומות

במקום 8 קומות. ועדת המשנה, שהסתמכה על המלצת הדרג המקצועי, החליטה להמליץ להפקיד את התכנית, ובתנאי שמספר הקומות יהיה 17 ומספר יחידות הדיור יהיה 60. במרס 2002 נדונה התכנית בשנית בוועדת המשנה. הדבר נעשה לבקשתו של יו"ר הוועדה. הועלה כי הוועדה החליטה שוב להמליץ להפקיד את התכנית כפי שהתבקשה מלכתחילה, כלומר בלי שהגבילה את גובה המבנה ואת מספר יחידות הדיור. הוועדה לא נימקה את החלטתה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי בהחלטתה באשר למספר יחידות הדיור ולמספר הקומות התעלמה מהמלצות הדרג המקצועי, שהתבססו על קריטריונים שקבע, וזאת ללא הנמקה.

(ב) בתמ"א 35[14] נקבעה צפיפות מזערית ומרבית בשטח לבינוי המיועד למגורים. עם זאת נקבע בה כי מוסד תכנון רשאי להפקיד תכנית שהצפיפות בה עולה על הצפיפות המרבית אם השתכנע כי האוכלוסייה הצפויה להתגורר בשטח התכנית משתייכת לדירוג סוציו-אקונומי גבוה, וכי יש אמצעים מתאימים להבטחת ניהול המגורים ואחזקתם לאורך זמן.

נמצא כי הוועדה המקומית המליצה בפני הוועדה המחוזית לאשר את תכנית מפורטת נקודתית ב׳ שהצפיפות בה עולה על הצפיפות המרבית, בנימוק שהאוכלוסייה הצפויה להתגורר בשטח התכנית משתייכת לדירוג סוציו-אקונומי גבוה, וכי יש אמצעים מתאימים להבטחת ניהול המגורים ואחזקתם לאורך זמן. באופן דומה נימקה הוועדה המקומית את החלטתה להמליץ לוועדה המחוזית לאשר עוד תכניות מפורטות נקודתיות המגדילות את זכויות הבנייה במתחם נת/600/א במידה ניכרת (תכנית מפורטת נקודתית ג׳ ותכנית מפורטת נקודתית ד׳[15]).

באוקטובר 2007 דנה הוועדה המחוזית בתכניות מפורטות נקודתיות ג׳ וד׳ והחליטה להפקידן בתנאים. בין היתר קבעה הוועדה המחוזית כי נוכח צפיפות הבנייה המוצעת בכל אחת מהתכניות, החורגת מהצפיפות המרבית על פי תמ"א 35, מספר יחידות הדיור וגובה המבנה יוקטנו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי המלצתה לאשר תכניות נקודתיות רבות שבכל אחת מהן חריגה מהנורמה שנקבעה בתכנית המתאר הארצית באשר לצפיפות הבנייה המרבית - וזאת בלא ראייה כוללת - אינה ראויה.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התכנית האסטרטגית למתחם נת/600/א "אינה סטאטית". במשך השנים הוחלט לאשר תוספת של עד 70% ממספר יחידות הדיור באופן גורף, ולעתים שקל הצוות המקצועי לאשר גובה רב יותר במגרשים גדולים כדי לצמצם תכסית[16].

---

14 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שאושרה בשנת 2005.

15 בתכנית מפורטת נקודתית ג׳ ביקש היזם להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-24 ל-41 (הגדלה של 70%) ולהמיר שני בניינים - שבכל אחד מהם 7 קומות על עמודים - בבניין אחד ובו 22 קומות על עמודים ועוד קומת כניסה כפולה. בתכנית מפורטת נקודתית ד׳ ביקש היזם להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-23 ל-39 (הגדלה של כ-70%), להמיר שני מבנים - שבאחד מהם 5 קומות וגג ובאחר 6 קומות - בבניין אחד ובו 21 קומות ועוד קומת כניסה כפולה.

16 תכסית - השטח שמכסה הבניין מתוך שטח המקרקעין.

בבדיקת עשר תכניות מפורטות נקודתיות עולה כי ברובן אין שינוי ניכר של קווי הבניין[17], ולא ניכרת בהן הפחתה רבה של תכסית הקרקע. מכאן שהשינוי בתכסית אינו שיקול להגבהת המבנים. זאת ועוד, כפועל יוצא מהגדלת מספר יחידות הדיור ומהגדלת מספר הקומות במבנים גדל השטח הכולל שהותר לבנייה על פי התכניות הללו ל-500%-800% משטח המגרש.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החליטה להתערב באופן הבנייה במתחם נת/600/א כדי לעודד את בעלי הקרקע לבנות בניינים בסטנדרט גבוה יותר, וזאת כדי למשוך לעיר אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית גבוהה וכדי לתמרץ את בעלי הקרקע להתחיל לבנות במתחם. עוד הסבירה הוועדה כי שאפה למקסם את התועלת שיפיקו תושבי העיר מהקרבה לחוף הים, וזאת על ידי הגדלת מספר התושבים שיוכלו ליהנות ממגורים בקרבת החוף וכי לגובה הבניינים המדויק בבנייה רחבת היקף כזו אין חשיבות רבה, ויש מקום לגוונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי כי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית יכינו תכנית כוללת למתחם, יתנו בה את דעתן לגובה הרצוי של המבנים ויגדירו במדויק את מגבלות הגובה בתחומה ואת אחוזי הבנייה המרביים, וזאת כדי לא ליצור "חומת בניינים" שתחסום את קו החוף. בהיעדר תכנית כוללת ועקב לחץ היזמים ניכרת מגמה - אטית אך יציבה - של הגבהת המבנים והגדלת אחוזי הבנייה. מגמה זאת אינה עולה תמיד בקנה אחד עם המלצות הדרג המקצועי ועם האינטרס של כלל תושבי העיר. מאחר שבפועל הוגדלו שטחי הבנייה בצורה ניכרת, בסופו של דבר לא הושגה המטרה של צמצום התכסית.

עמדת הוועדה המחוזית והולחו"ף

1. **הדיון בוועדה המחוזית:** מלכתחילה לא דנה הוועדה המחוזית במדיניות העירייה באשר לשינוי נת/600/א ולהגבהת הבנייה בתחומה. לפני הוועדה המחוזית הובאו בקשות רבות לשינוי נקודתי של התכנית, אך היא לא נתנה דעתה לכך שבעצם מדובר בהליך שמטרתו לשנות את פניה של התכנית. זרם התכניות הנקודתיות במתחם נת/600/א שהגיעו לוועדה המחוזית הלך והתגבר, אך מדיניותה התכנונית של הוועדה המקומית בנוגע למתחם הוצגה בפני הוועדה המחוזית רק לאחר שזו ביקשה מהוועדה המקומית, בינואר 2006, במהלך דיון באחת מאותן התכניות שתציג בפניה "תמונה כללית של האזור עם דגש על בינוי ושטחי ציבור תוך הצגת השינויים שיאושרו ואלה הצפויים להיות מוגשים".

באוגוסט 2007 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת המשנה להתנגדויות) בתכנית מפורטת נקודתית ה', שביקשה להגדיל את מספר יחידות הדיור (מ-28 ל-48) ואת מספר הקומות (מ-7 קומות ל-15), במגרש שעליו היא חלה. תושבים המתגוררים בסמוך למגרש הגישו לוועדה המחוזית התנגדויות לתכנית, בין היתר בנושא היעדר ראייה כוללת והסתרת קו הרקיע והנוף.

ועדת המשנה להתנגדויות החליטה לדחות את רוב ההתנגדויות וקבעה כי התכנית משתלבת עם "מדיניות הוועדה המקומית והמחוזית לאזור לרבות ביחס לבניה לגובה לאורך שדרות בן גוריון, המהווה עורק מרכזי בעיר". ועדת המשנה להתנגדויות ציינה בהחלטתה כי התאמת התכנית

---

17 קו הבניין הוא הקו שנקבע בתכנית כגבול לבנייה במגרש.

לראייה הכוללת נבחנה בכמה ערכאות תכנוניות: בוועדה המחוזית, שהחליטה להפקיד את התכנית; בולחו"ף ובוועדת המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע)[18]. ועדת המשנה להתנגדויות קבעה כי המתנגדים לתכנית לא נפגעים ממנה פגיעה של ממש.

רוב התכניות הנקודתיות שהובאו לאישור הוועדה המחוזית במתחם נת/600/א נמצאות בתחום 300 המטרים מקו החוף, ומשום כך הן טעונות אישור הולחו"ף. הולחו"ף אישרה את התכניות שהובאו בפניה בנימוק שהן משלימות רצף בנוי ומוסיפות בנייה לגובה באזור שהוא בנוי ממילא.

הולחו"ף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי ביקשה מהוועדה המקומית כמה וכמה פעמים שתציג בפניה את זווית ראייתה הכוללת, וכי לגישתה "שיטת האישור הנקודתי אינה הולמת מדיניות כוללת".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה הוועדה המקומית כי התכנית האסטרטגית למתחם נת/600/א הוצגה בכל מוסדות התכנון, ולאחר מכן - בשלב התכנון הנקודתי - ניתנה לאזרחים, ובעיקר לשכנים הגובלים במגרש, תמונה אמיתית ומלאה של המבנה שעומד להיבנות בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בכך שמדיניות הוועדה המקומית הוצגה לפני מוסדות התכנון, והיה ראוי כי היא תוצג גם בפני הציבור הרחב, וזאת כדי שתינתן לו ההזדמנות להביע את התנגדותו למדיניות הכוללת. עצם הדבר שהוועדה המקומית אימצה מדיניות שעל בסיסה אפשר להגדיל זכויות בנייה באופן נקודתי בתחום תכנית נת/600/א כלל לא הובא לידיעת הציבור, על כן לציבור לא ניתנה האפשרות לכלכל צעדיו לפיה, וממילא לא ניתנה לו ההזדמנות להתנגד לתכנון כולו.

זאת ועוד, בהיעדר תכנית כוללת, התכנון האזורי מוצג לפני ועדות התכנון קטעים - קטעים, דבר שפוגע ביכולתן לבחון כראוי את התכניות המוצעות בפניהן. עצם זה שהתכנון נעשה באמצעות מספר רב של תכניות נקודתיות אולי חוסך זמן ומשאבים ליזמים, אך הוא כרוך בדיונים חוזרים ונשנים בוועדות התכנון, ומְשכך, ספק אם הדבר מייעל את הליכי התכנון.

2. **היעדר ראייה כוללת**: תכנית נת/600/א חילקה כאמור את רצועת השטח שעליה היא חלה לעשרה מקבצי בניינים (מבננים), ולכל אחד מהם נדרשה תכנית נפרדת לבינוי, לעיצוב ולפיתוח. הוועדה המקומית לא שמרה על עיקרון זה ואישרה תכניות נקודתיות בלי שבחנה באופן כולל את התכנון במבנן כולו ובלי שהקפידה שיישמרו העקרונות שנקבעו בתכנית נת/600/א - שמירה על מרווחים, הימנעות מ"חומת בניינים" ושמירה על קו רקיע מדורג. נמצא כי בהיעדר תכנון כולל לכל מבנן לא בחנה הוועדה המקומית כראוי את ההשפעה של התכניות הנקודתיות על המגרשים הסמוכים שבאשר להם טרם הוגשו בקשות להגדלת זכויות הבנייה.

עוד הועלה כי הוועדה המקומית לא הציגה לפני הוועדה המחוזית תמונה צפויה כוללת של מתחם נת/600/א המתבססת על ההנחה שבכל המגרשים תתבקש הגדלת זכויות הבנייה, ולא נקבע גבול הקיבולת הרצויה במתחם כולו.

---

18 הוועדה אישרה את התכנית כהקלה מתמ"א 13 בייעוד למגורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטה של אישור תכניות נקודתיות ללא תכנון מפורט וכולל, מציבה מגבלות על התכנון בעתיד, ועלולה לאלץ את מוסדות התכנון להתאים את התכנון העירוני למציאות שהכתיב התכנון הנקודתי. כך, במקום להתבסס על תכנון כללי שיקבע את אופי היחידות התכנוניות מתוך ראייה תכנונית כוללת שמביאה בחשבון את מגוון השיקולים הנוגעים לעניין, בחרו הוועדה המקומית והוועדה המחוזית להתבסס על תכנון נקודתי, שהיקף השיקולים הנבחנים בו צר, היוצר בשטח עובדות מוגמרות שיש להתחשב בהן - בין היתר בבחינת בקשות דומות, בשל המחויבות לעיקרון השוויון. אכן, כפי שציינה הולחו"ף בתשובתה, שיטת התכנון הנקודתי אינה הולמת מדיניות כוללת. מן הראוי שמוסדות התכנון - הוועדה המחוזית והולחו"ף - ידרשו מהוועדה המקומית שתציג לפניהם תכנית כוללת של השינויים המתוכננים במתחם.

3. **קביעת תנאים לאישור התכניות**: נמצא כי הוועדה המחוזית לא קבעה תנאים אחידים להפקדתן ולאישורן של התכניות הנקודתיות שהובאו בפניה, ובכל תכנית נקבעו תנאים שונים במקצת. להלן דוגמאות:

(א) **דוח אקלימי, סקר רוחות והצללות**: כתנאי להפקדת תכנית מפורטת נקודתית א' דרשה הוועדה המחוזית באוגוסט 2000 שיוכן ויובא לאישור המשרד להגנת הסביבה סקר רוחות והצללות (סקר מיקרואקלימי)[19] לבדיקת השפעת התכנית על מגרשים סמוכים.

כתנאי לדיון בתכנית מפורטת נקודתית ג' דרשה הוועדה המחוזית בנובמבר 2006 שיוגש למשרד להגנת הסביבה מסמך מיקרואקלימי וכן תוצג אפשרות להחדיר מי נגר במגרש. עמדת המשרד להגנת הסביבה בעניין זה הייתה ש"יש לבחון ולהציג את ההשפעות המיקרואקלימיות ... ולצרפן למסמכי התוכנית הן מסיבה סביבתית מקצועית - על מנת להפחית ככל הניתן השפעות סביבתיות לא רצויות והן מבחינה ציבורית - על מנת שהנתונים יוצגו לציבור על התוכנית באופן השקוף ביותר".

בבדיקת מסמכי תכניות אחרות במתחם נת/600/א, נמצא שהוועדה המחוזית לא דרשה לעשות סקרים סביבתיים כתנאי להפקדתן ולא דרשה את התייחסות המשרד להגנת הסביבה לאותן תכניות.

(ב) **תחבורה**: נקודת המוצא בהחלטה להגדיל את זכויות הבנייה במערב העיר הייתה שציר התנועה הראשי בה - דרך בן גוריון - רחב דיו, ולכן הגדלת זכויות הבנייה לא תגרום לקושי תנועתי. עם זאת יצוין כי הכניסה אל הבניינים (המתוכננים להיבנות לאורך דרך בן גוריון) והיציאה מהם נעשית מרחובות משניים צרים הנמצאים בין דרך בן גוריון לדרך הנופית.

כתנאי להפקדת תכנית מפורטת נקודתית א' דרשה הוועדה המחוזית באוגוסט 2000 מיזם א' להגיש לבדיקתה נספח תנועה וחנייה שיתבסס על ההנחה כי בכל הרצועה המזרחית, המיועדת לבנייה רוויה, תועלה רמת הצפיפות לרמת הצפיפות המבוקשת במגרש נשוא התכנית. המסקנה שעלתה מן הנספח, שהוגש בספטמבר 2000, הייתה שתוספת כלי הרכב הצפויה קטנה מהקיבולת של דרך בן גוריון. מסקנה זו התבססה על הגדלת מספר יחידות הדיור במתחם נת/600/א ל-877 (כולל בנייה צמודת קרקע) ועל חישוב תוספת התנועה מכל המתחם לדרך בן גוריון.

---

19 סקר רוחות והצללות או סקר מיקרואקלימי בוחן את ההשפעות המיקרואקלימיות של הפרויקט, כגון: צללים שיוצר המבנה על סביבת הפרויקט ותנועת הרוחות בפרויקט עצמו ובאזורים הסמוכים.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ככלל, כל התכניות שבהן יש בקשה לתוספת ניכרת של יחידות דיור מועברות לבדיקת יועץ תחבורה, ובמקרה הצורך נדרשת בדיקה כוללת של ההשלכות התחבורתיות. הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הקיבולת הקיימת של הרחובות מַספֶּקֶת הן מבחינת רוחב הרחובות והן מבחינת היקף התנועה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי בעת בדיקת ההשלכות התחבורתיות של תוספת 70% למספר יחידות הדיור היה מקום להתייחס לא רק לרוחב דרך בן גוריון - שהיא אמנם דרך ראשית, אך היא עוברת בעורף הבניינים - אלא גם להשפעת התנועה הנוספת על הרחובות המשניים שדרכם נכנסים לבניינים ויוצאים מהם. זאת ועוד, משנת 2000 לא דרשו הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית שייעשו סקרים תחבורתיים במתחם נת/600/א. יודגש כי מאחר שלא אושרה תכנית כוללת, יש חשש שמא מספר היחידות שיתווסף בסופו של דבר למתחם במסגרת התכניות הנקודתיות יהיה גדול מהמספר ששימש בסיס לבדיקת ההשפעה על התנועה בשנת 2000.

(ג) בניית משמרת מים: לבנייה משמרת מים, המאפשרת למי הגשם לחדור לקרקע ולחלחל לתוכה, יש יתרונות רבים - הן עבור הרשות המקומית, מבחינת מזעור סכנת ההצפה ברחובות ובשכונות המגורים, והן עבור משק המים בכללותו. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 נקבעו הנחיות לבנייה משמרת מים, המחייבות את הוועדות המחוזיות ואת הוועדות המקומיות בבואן לאשר תכניות מפורטות[20]. בהקשר זה העיר משרד מבקר המדינה[21] כי מן הראוי שכל הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה יקפידו שבתכניות שהן מאשרות תהיה בנייה משמרת מים.

ברוב החלטות הוועדה המחוזית באשר להפקדת תכניות נקודתיות במתחם נת/600/א קבעה הוועדה תנאים לבנייה משמרת מים. עם זאת, הבדיקה העלתה כי לא הייתה אחידות בדרישות, אף על פי שמדובר בבקשות דומות: בחלק מהתכניות נדרש כתנאי להיתר להציג במסגרת נספח ניקוז[22] שיועבר לאישור המשרד להגנת הסביבה פתרונות לשימור מי נגר עילי בתחומי המגרש; בתכניות אחרות נדרש רק אישור הוועדה המקומית; בחלק מהתכניות נקבע רק תנאי שלפיו מי הנגר העילי יטופלו בתחומי המגרש ללא דרישה להכנת נספח ניקוז; ובאחרות כלל לא הייתה התייחסות לעניין זה.

עוד הועלה כי אף על פי שנקבעו בתכניות הוראות לבנייה משמרת מים, בפועל הן לא היו בנות ביצוע: בחלק מהתכניות נקבע כי לפחות 30% משטח המגרש יהיה פנוי מבינוי ומריצוף (כלומר לא ישמש לחנייה) וישמש לגינון. למרות זאת, התירו התכניות להקים את מרתפי החנייה בבניינים בקווי בניין 0, דהיינו מרתף החנייה ישתרע מתחת לכל שטח המגרש עד לגבולותיו, ואף מתחת לשטח המיועד לגינה. בניית מרתף חנייה מתחת לכל שטח המגרש אינה מאפשרת למי הנגר לחלחל לאדמה.

---

20 מדיניות הבנייה המשמרת מים דורשת לקבוע בתכניות מפורטות הוראות לשימור מי הגשמים בתחומי המגרש. העיקרון המנחה לכך הוא מניעת הזרמת נגר עילי (מי הגשמים הזורמים על הקרקע) ממגרש למגרש על ידי שמירת שטחים פתוחים ומגוננים המאפשרים לקלוט את מי הנגר בתוך המגרש.

21 ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (שנת 2004), "טיפול בתשתיות ניקוז", עמ' 163, 214; **דוח שנתי 49** (1999), עמ' 242, 245; וכן את הפרק על "טיפול בתשתיות ניקוז - דוח מעקב", עמ' 807.

22 תמ"א 34ב/3 - תכנית מתאר ארצית משולבת למשק המים - נחלים וניקוז, שאושרה בדצמבר 2006 דורשת הכנת נספח ניקוז, בנסיבות מסויימות, כתנאי לאישור תכנית מפורטת או מתן היתר בנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי בכך שהתירו להקים מרתפי חנייה עד גבולות המגרש הן רוקנו מתוכן את דרישתה של הוועדה המחוזית לאפשר בנייה משמרת מים במגרש באמצעות השארת חלקו פנוי מריצוף ומבינוי.

חנייה: כתנאי לאישור התכניות דרשו הוועדה המחוזית והולחו"ף כי כל החנייה בתחומי התכניות תהיה תת-קרקעית, וזאת על מנת להבטיח פתרונות חנייה ליחידות הדיור שנוספו בתחומי כל מגרש ולמנוע עומס ברחובות הסמוכים.

הועלה כי בפועל אימצה הוועדה המקומית מדיניות אחרת, והיא מאפשרת למקם 15% ממקומות החנייה במגרש עילי[23] זאת ועוד, בתקנון של התכניות המפורטות הנקודתיות א' ו-ב' נקבע כי יותרו חניות בקומת הכניסה, וזאת בניגוד לדרישות הוועדה המחוזית.

הולחו"ף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מדיניותה בנוגע לחנייה תת-קרקעית היא מחייבת, והיא נקבעה מתוקף סמכותה להגן על הסביבה החופית. במקרים אחדים, שבהם נומק מדוע לא מתאפשרת חנייה תת-קרקעית, היא אפשרה חנייה עילית, אולם בוודאי לא כקביעה גורפת. הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מדיניותה היא שיש להקפיד על כך שהחנייה תהיה תת-קרקעית, ואם הוועדה המקומית חרגה מכלל זה, יש מקום לדרוש אישור הוועדה המחוזית והולחו"ף.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי האיסור ליצור מקומות חנייה עיליים היה איסור מהותי שקבעו הוועדה המחוזית והולחו"ף כתנאי לציפוף הבנייה במתחם נת/600/א. המדיניות שאימצה הוועדה בנוגע למקומות חנייה עיליים אינה עולה בקנה אחד עם גישת מוסדות התכנון, והיא גורמת לכך שהחנייה תבוא על חשבון שימושי קרקע אחרים.

☆

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי היה מקום לעגן את מדיניותה הפנימית בתכניות מפורטות כוללות על פי חוק התכנון והבנייה. הקושי העיקרי הטמון בקביעת מדיניות פנימית הוא חוסר השקיפות שלה ומניעת זכותו של הציבור להביע התנגדות למדיניות. זאת ועוד, במסגרת תכנון נקודתי אין למוסדות התכנון ראייה כוללת, ויש חשש כי חלק מהשיקולים הנוגעים לעניין לא נבחנו כראוי. גם עקרון השוויון נפגע, שכן בתכניות דומות הוצגו דרישות ותנאים לא אחידים. כמו כן, קידום תכנון נקודתי בלי תשתית תכנונית כוללת, יש בו כדי ליצור עובדות מוגמרות העלולות להיות מכשול בפני תכנון כולל עתידי.

---

23 בחלק מהתכניות אישרה הוועדה המקומית - לאחר שהתכנית למגרש אושרה בוועדה המחוזית - תכנית מפורטת נקודתית חדשה (הנמנית עם סוגי התכניות שבסמכות הוועדה המקומית לאשר) המאפשרת למקם עד 15% ממקומות החנייה במגרש עילי. ראו לדוגמה בהמשך: "מתן היתרים להקמת בניין מגורים ב".

אישור תכניות בסמכות הוועדה המקומית

בסעיף 62א(א) לחוק התכנון והבנייה שהוסף לחוק במסגרת תיקון 43 נקבע כי תכנית שאישורה הוא בסמכות ועדה מקומית היא תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית, הכוללות אחד או יותר מהנושאים המפורטים בסעיף, ואותם בלבד. בין היתר מוסמכת הוועדה המקומית: לשנות הוראות תכנית לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים; לאשר בתכנית להגדיל את מספר יחידות הדיור ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות; וכן לאשר כל עניין שאפשר לבקשו כהקלה בכפוף להוראות החוק.

בית המשפט העליון[24] פירש את הוראות החוק באופן המרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות וקבע, בין היתר, כי גם גובהו של בניין ומספר קומותיו יכולים לבוא בגדר המונח "בינוי ועיצוב אדריכליים", שהוועדה המקומית מוסמכת לאשר שינויים בהם. עם זאת, הדגיש בית המשפט כי השימוש בסמכות צריך להיעשות "בזהירות ובחוכמה" וכי "הסמכות שהופקדה בידי הוועדות המקומיות, סמכות היא לערוך שינויים בתוכניות, וסמכות זו... סמכות מישנית ומינורית בתחום התפרשותה. סמכות שמעיקרה לא נועדה להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתכנית שאישרה הוועדה המחוזית".

עוד אמר בית המשפט העליון באותו עניין כי "תיקון 43 עושה שימוש לא-מעט בנוסחאות כלליות... נוסחאות הניתנות להידרש לכמה וכמה פנים". בית המשפט העליון הסב את תשומת לב שר הפנים לצורך לקבוע בחוק הוראות ברורות יותר, לבל יוטל נטל הפרשנות והיישום כולו על בתי המשפט.

אף על פי שתיקון 43 לחוק הרחיב כאמור את סמכות הוועדה המקומית, חוק התכנון והבנייה שמר על המדרג ההיררכי של מוסדות התכנון, שלפיו הוועדה המקומית כפופה לוועדה המחוזית. בהקשר זה קבע בית המשפט לעניינים מינהליים[25] כי "על מוסד התכנון שיזם הליך תכנוני חדש כאמור מוטל הנטל להצדיקו. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה כאשר רשות תכנונית נמוכה בהיררכיה מבקשת לשנות החלטות תכנוניות שנתקבלו זמן קצר לפני כן על-ידי רשות תכנון בכירה ממנה".

נמצא, כי הוועדה המקומית עשתה שימוש בלתי ראוי בסמכותה לאשר תכניות מפורטות, להלן דוגמאות:

דיור מוגן

למונח "דיור מוגן" אין הגדרה בחוק, ובהיעדרה נקבעים הסטנדרטים המקובלים לתכנון מבנים לדיור מוגן בישראל על פי ההנחיות של משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) לתכנון מבנים לדיור מוגן בישראל[26]. בהנחיות אלה מוגדר דיור מוגן כ"ריכוז והקבצה של יחידות דיור

---

24 בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חוף השרון נ' שר הפנים**, פדאור.

25 עת"מ 1164/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "הדרים" נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**, פ"ד סא 486, 491.

26 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (שנת 2000) עמ' 124-126, בפרק "דוח על הביקורת בעיריית אשדוד"; בדוח זה העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כי השימוש במונח "דיור מוגן" יצר מצג שמדובר בפרויקט העונה להגדרה המקובלת של "דיור מוגן" בהנחיות משרד השיכון.

מיוחדות ומותאמות לקשישים", שבמסגרתו יינתנו שירותים כגון מועדון חברתי, חדר פעילות, מטבח, דירת אם בית ושירותי אחזקה וניקיון. עוד קובעות ההנחיות כי בדיור מוגן יהיו מ-25 עד 120 יחידות דיור, ושטח כל יחידת דיור עד 37 מ"ר.

מביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעבר[27] ומן הפסיקה[28] עולה כי מבנים רבים שנבנו לתכלית של "דיור מוגן" הוסבו עם הקמתם לשמש מבנה מגורים רגיל, אך הבונים והיזמים נהנו מהיתרונות שהוקנו להם בתכניות המפורטות לצורך הייעוד של דיור מוגן. בעניין זה אמר בית המשפט לענייני מינהליים בתל אביב[29] כי "יזם הפועל כחוק ומבקש את אישורה של תכנית המיועדת לפרויקט גדול מימדים שתכליתו, נניח, הקמת דירות מגורים ובקשתו מתאשרת בשינוי הייעוד לדיור מוגן, עשוי, בציות לחוק ולהחלטות מוסדות התכנון, לגרוע משמעותית מן התמורה שהוא עשוי לקבל מן הפרויקט. לעומתו, יזם הפועל שלא כחוק, בונה על אפם וחמתם של מוסדות התכנון פרויקט למגורים למרות שהייעוד המאושר הוא דיור מוגן, יזכה לא רק בתמורה הכספית הגדולה לאין ערוך, אלא גם באפשרות להכשיר את פעולתו הבלתי חוקית באמצעות 'תכנית מתקנת' שאותה יאלצו מוסדות התכנון לשקול על פי המציאות מצד אחד ועל פי שיקולי תכנון במשמעותם המצומצמת שלעולם כמעט לא יהיה להם כוח להסיג את המציאות אחור".

בבדיקה הנוכחית נמצא כי הוועדה המקומית אפשרה להקים מבנה לדיור מוגן ולנצל את היתרונות שהוקנו בתכנית המפורטת לייעוד זה, בלא שנקטה אמצעים שימנעו מהיזם להשתמש במבנה למגורים רגילים. להלן פרטים:

התכנית המקורית

תכנית מפורטת נת/6/800 (להלן בחלק זה - התכנית המקורית) חלה על מגרש במרכז העיר. לפי התכנית, המגרש מיועד לדיור מוגן. עם זאת אפשרה התכנית לבחור באחת משתי חלופות: לפי החלופה האחת, מותר לבנות במגרש מבנה לדיור מוגן בזכויות בנייה מוגדלות, בשטח כולל של 280% משטחו ובו לכל היותר 80 יחידות זוגיות ששטח כל אחת מהן מ-35 עד 45 מ"ר ולפי החלופה השנייה מותר לבנות מבנה למגורים רגילים שבו אחוזי הבנייה פחותים, בשטח כולל של 181% משטח המגרש.

היתר הבנייה הראשון: יזם ב' הוא שותפות של חברה א' ושתי חברות נוספות. באפריל 2005 הגיש יזם ב' בקשה לבנות במגרש מבנה לדיור מוגן על פי התכנית המקורית. היזם מסר לוועדה בעת הגשת הבקשה הצהרה והתחייבות בזו הלשון: "אנו מודעים לכך, שמדיניות העירייה מתנגדת לבניית דירות כה קטנות ואנו מתחייבים בזאת להגיש תב"ע/תכניות בניה על מנת להפחית את מספר הדירות". ואכן, בסמוך לבקשת ההיתר הגיש היזם בקשה לאישור תכנית מפורטת חדשה - נת/מק/6/800/א - שאישורה בסמכות הוועדה המקומית והיא מאפשרת לבנות דירות גדולות (להלן בחלק זה - התכנית החדשה). תכנית זו אושרה בספטמבר 2007.

---

27 ראו לעיל; וכן ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (שנת 2005), עמ' 489, בפרק "דוח על הביקורת בעיריית ראשון לציון, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה - חריגות בנייה ושימושים חורגים"; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (שנת 2003), עמ' 459, בפרק "דוח על הביקורת במועצה מקומית גבעת שמואל - הקמת בניין רב קומות".

28 עת"מ (ת"א) 1544/04 **יסודות יניב בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז** (להלן - פסק דין יסודות יניב), נבו.

29 פסק דין יסודות יניב, לעיל.

בינואר 2006, עוד בטרם אושרה התכנית החדשה, נתנה הוועדה ליזם ב׳ היתר לפי התכנית המקורית לבניית מבנה של 8 קומות ובו 65 יחידות דיור (להלן בחלק זה - ההיתר הראשון). שטח הבנייה הכולל על פי היתר זה היה בשיעור 280% משטח המגרש, דהיינו על פי החלופה של דיור מוגן, כך ששטח כל יחידת דיור היה בממוצע כ-44 מ״ר. אף על פי כן גבתה הוועדה מהיזם אגרת בנייה על פי חישוב של דירות שגודלן 65-90 מ״ר[30] כגודל הדירות שנועדו על פי התכנית המקורית למגורים רגילים ולא לדיור מוגן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 טענה הוועדה המקומית כי הבהירה ליזם שכל שינוי בגודל הדירות צריך להיעשות בדרך של שינוי התכנית המפורטת. עוד טענה כי מדיניות העירייה שלא לבנות דירות קטנות נוגעת בעיקר לדירות מגורים, אולם העירייה מעוניינת במגורים מרווחים ואיכותיים גם בסוגי דיור אחרים, כגון דיור מוגן.

יזם ב׳ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 כי על המגרש המדובר עמד בעבר בניין ישן ומוזנח שאוכלס בדיירים מוגנים, והתכנית המקורית נועדה להשביח את המגרש ולהביא לרווח כלכלי שיאפשר לפנות את הבניין ולנצל את זכויות הבנייה ניצול מרבי. לטענתו, השינוי מהתכנית המקורית - הקטנת מספר יחידות הדיור והגדלת שטחן - נבע מדרישתה ה״אולטימטיבית״ של הוועדה המקומית שהתכוונה למשוך לעיר אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית גבוהה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי משהוגשה תכנית חדשה ובה שינוי מהותי מהוראות התכנית המקורית, ראוי היה כי הוועדה תימנע ממתן היתר על פי התכנית המקורית ותמתין לאישור התכנית החדשה - התואמת את מדיניות העירייה - בטרם תוציא היתר בנייה. זאת ועוד, פעולות הוועדה בעניין זה והעובדה שגבתה מן היזם אגרת בנייה לפי חישוב של דירות גדולות מעידות כי הוועדה הייתה מודעת לכוונתו של היזם לעקוף את ההנחיות בדבר גודל הדירות.

בקשה לשינויים בהיתר: נמצא כי בפועל יזם ב׳ חרג מההיתר הראשון ובנה קומת מרתף אחת במקום 3 ועוד קומת מגורים בנוסף ל-8 הקומות על פי ההיתר. יצוין, כי היזם בנה את יחידות הדיור ללא מחיצות פנימיות כך שלאחר אישור התכנית החדשה יהיה באפשרותו להפחית את מספר הדירות ולהגדיל את שטחן על פי חלוקה פנימית שונה. בספטמבר 2006 הגישה הוועדה כתב אישום נגד יזם ב׳.

בסוף יולי 2006, בטרם החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התכנית החדשה, אישרה ועדת המשנה בתנאים שונים בקשה שהגיש יזם ב׳ לשינויים בהיתר הראשון, הבקשה נועדה להכשיר את חריגות הבנייה שביצע היזם וכן להקטין את מספר יחידות הדיור, דבר שיאפשר לו - לכשתאושר התכנית החדשה - לבנות יחידות דיור גדולות מאלו שהותר לו לבנות על פי התכנית המקורית.

על ההחלטות לתת את ההיתר המתוקן ולהפקיד את התכנית החדשה הגישו שניים מחברי מועצת העירייה ערר לוועדת הערר במחוז מרכז (להלן - ועדת הערר)[31]. בהחלטתה מינואר 2007 קבעה אמנם ועדת הערר כי אין מניעה מבחינת סמכות הוועדה המקומית להפקיד את התכנית, שכן התכנית המקורית מאפשרת שני מסלולים חלופיים, האחד בנייה של דיור מוגן, והשני בנייה של בית מגורים רגיל. עם זאת, ציינה ועדת הערר כי הוועדה המקומית לא מסרה תשובה מנומקת

---

30 על פי נספח להיתר הבנייה.

31 ערר 367,368/06.

בכתב או פרטים בנוגע לנתוני ההיתר המתוקן, כגון שטחי הבנייה, מספר יחידות הדיור ופתרונות התנועה. על כן הוחזר הדיון לוועדה המקומית כדי שתיתן דעתה לכל הנתונים הללו ותקבל החלטה באופן מפורט ומנומק.

בדיון חוזר שקיימה הוועדה המקומית במרס 2007 על פי דרישת ועדת הערר הוחלט לאשר את הבקשה להיתר בתנאי שהבקשה תתוקן לפי דרישות אגף רישוי ופיקוח. נמצא כי הוועדה לא קיימה דיון בחלק מהשאלות שהפנתה אליה ועדת הערר, שאלות הנוגעות לשטחי הבנייה, למספר יחידות הדיור ולפתרונות התנועה. בסופו של דבר לא ניתן היתר הבנייה מאחר שהיזם לא עמד בתנאים שקבעה הוועדה. במועד מאוחר יותר הגיש היזם בקשה נוספת להיתר בנייה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ההחלטה החוזרת שקיבלה בעניין מתן ההיתר המתוקן לא הייתה מנומקת באופן שדרשה ועדת הערר.

התכנית החדשה

אישור התכנית החדשה: כאמור, בספטמבר 2007 אישרה הוועדה המקומית את התכנית החדשה. התכנית הפחיתה את מספר יחידות הדיור שמותר לבנות מ-80 ל-36 והגדילה את שטחן מ-45 ל-91 מ"ר (שטח עיקרי בלבד); ביטלה שתי קומות מרתף; הוסיפה חניות עיליות והגדילה את מספר הקומות המותר לבנייה (ראו להלן). על פי התכנית, השטח שהותר לבנייה היה בשיעור של 280% משטח המגרש, כלומר על פי החלופה שנקבעה בתכנית המקורית לייעוד של דיור מוגן. הועלה כי היועצת המשפטית של הוועדה (להלן - היועצת המשפטית) אמרה בדיון כי היא מסתייגת מההחלטה, שכן התכנית המקורית הפנתה להוראות משרד השיכון הנוגעות לדיור מוגן לקשישים, ולכן צריך היה לנקוט לשון מפורשת של "דיור מוגן לקשישים" - דבר שלא נעשה. למרות הסתייגות היועצת המשפטית אושרה התכנית.

יזם ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התכנית מייעדת את הבניין ל"דיור מוגן יוקרתי" עם שירותים נלווים כמו קפיטריה, שומר ובית כנסת, שאינו מיועד לקשישים בלבד, וכי בהוראותיה לא צוין במפורש שהדיור המוגן מיועד לקשישים בלבד. יש להדגיש כי הוועדה המקומית שבה וחזרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה על כך שמדובר בדיור מוגן לקשישים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי במסגרת התכנית החדשה היה מקום לצקת תוכן לייעוד של "דיור מוגן" ולהקפיד על עמידה בתנאים הנדרשים להבטחת ייעוד זה. השימוש במונח "דיור מוגן" בלי שזה הוגדר בתכנית יוצר מצג שלפיו הוא עונה על ההגדרה המקובלת של "דיור מוגן", דהיינו לפי הנחיות משרד השיכון, שבהן נקבע גודל הדירות כאחד התנאים העיקריים. על פי הוראות התכנית המקורית, ניתנה ליזם האפשרות לבחור באחת משתי חלופות: בניית מבנה לדיור מוגן, שבו אחוזי הבנייה גבוהים, או בניית מבנה למגורים רגילים, שבו אחוזי הבנייה היו פחותים. משעה שבחר היזם בחלופת הדיור המוגן, לא היה מקום לאפשר לו לבנות דירות גדולות החורגות מן המותר בתכנית לדיור מוגן ואשר אפשר לאכלסן כדיור רגיל; וזאת בד בבד עם הגדלת שטחי הבנייה יותר מהמקובל באשר לדיור רגיל. לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא בהיעדר חקיקה הקובעת הוראות בנושא דיור מוגן יש טעם לפגם בתכנית לדיור מוגן אשר אינה עומדת בסטנדרטים המקובלים לתכנון מבנים כאלה שהוגדרו בהוראות משרד השיכון.

תוספת קומות למבנה: הוראות התכנית המקורית מתירות לבנות 8 קומות ושתי קומות גג - בסך הכל 10 קומות. נמצא כי על פי המלצת הדרג המקצועי בעירייה החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התכנית החדשה בתנאי שמספר הקומות בבניין יהיה 13 בלבד (במקום 14 שביקש היזם) ובתנאי שתבוטל קומת הגג. אף על פי כן בתכנית שהופקדה ואושרה נכללו בסופו של דבר 14 קומות וקומת גג - בסך הכל 15 קומות. לא הוסבר מה הסיבה לכך שהתכנית שהופקדה ואושרה הייתה שונה מזו שעל הפקדתה החליטה הוועדה המקומית.

זאת ועוד, בתכנית החדשה צוין, כי תוספת הקומות היא מכוח סעיף 62א(9) לחוק הקובע כי בתכנית שמוסמכת הוועדה המקומית לאשר ניתן לכלול כל עניין שניתן לבקשו כהקלה. לפי החוק ולפי התקנות שהותקנו על פיו[32], בבניין שבו מותר להקים 10-15 קומות מוסמכת הוועדה המקומית לאשר כהקלה מן התכנית תוספת של עד 4 קומות. כיוון שבתכנית החדשה אושרו בסך הכול 15 קומות, יוצא כי מספר הקומות שאישרה הוועדה המקומית להוסיף על פי התכנית החדשה היה 5, דהיינו קומה אחת יותר ממספר הקומות שבסמכותה לאשר כהקלה.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יזם ב' העביר לוועדה תכנית שאינה תואמת את החלטתה, דבר שתרם ל"שגגה" שאירעה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על הפגם החמור שיש בכך שהתכנית החדשה שאושרה אינה תואמת לזו שהוועדה המקומית החליטה להפקיד. זאת ועוד, בנסיבות העניין, נוכח הוראות החוק והתקנות ונוכח המלצות הדרג המקצועי, נראה כי הוועדה המקומית פעלה בחריגה מסמכותה בכל הנוגע להגדלת מספר הקומות בבניין.

ניוד שטחי שירות מהמרתף: התכנית המקורית התירה בתנאים מסוימים העברה של שטחים המיועדים למטרות עיקריות למטרות עיקריות אחרות וכן ניוד של שטחי שירות בין קומות הבניין, פרט לשטחי המרתפים.

נמצא כי בתכנית החדשה אישרה הוועדה המקומית ניוד שטחי שירות תת-קרקעיים של מרתף החנייה לשטחי שירות עיליים, כך שסך כול השטח המיועד למטרות שירות במבנה מעל הקרקע גדל בכ-2,500 מ"ר ואילו השטח המיועד לחנייה קטן. אישור זה ניתן בניגוד להוראה בתכנית המקורית המוציאה במפורש את שטחי המרתפים מגדר השטחים שניתן לנייד. הוועדה המקומית לא ציינה על סמך מה נתנה אישור זה החורג מהוראות התכנית המקורית שאישרה הוועדה המחוזית, שהיא ערכאה תכנונית גבוהה יותר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הגדלת שטחי השירות בתכנית החדשה מנוגדת להוראות התכנית המקורית שאישרה הוועדה המחוזית וכי שיקול הדעת שהפעילה הוועדה המקומית באישורה היה בלתי ראוי. זאת ועוד, בשל ניוד השטחים גדלו שטחי השירות במבנה פי שלושה לערך, ואילו שטח החנייה עצמו קטן.

חוות דעת מהנדס הוועדה והיועצת המשפטית: סעיף 61א(ג)(1) לחוק (שנכנס לתוקף ב-15.8.06 בתיקון 76 לחוק) קובע כי הוועדה המקומית לא תקבל החלטה להפקיד תכנית שבסמכותה להפקיד, אלא אם כן הונחו לפניה חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה

---

32 על פי תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002.

המקומית ושל היועץ המשפטי שלה, ולפיהן התכנית המוצעת היא תכנית שאישורה הוא בסמכות הוועדה המקומית.

נמצא כי הוועדה המקומית החליטה להפקיד את התכנית החדשה ב-26.8.06, כלומר 11 יום לאחר שנכנס לתוקפו סעיף 61א(ג)(1) לחוק, וזאת בלי שהונחו בפניה חוות הדעת של מהנדס העיר ושל היועצת המשפטית, המאשרות כי אישור התכנית הוא בסמכות הוועדה המקומית. יתר על כן, כאמור החלטת הוועדה נתקבלה למרות הסתייגותה המפורשת של היועצת המשפטית ובלא שניתנה תשובה לאותה הסתייגות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הוועדה המקומית כי בשל סמיכות הזמנים בין המועד שבו נכנס התיקון לתוקף ובין מועד הדיון על הפקדת התכנית בוועדה המקומית לא הייתה הוועדה ערוכה לשינוי האמור.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה להקפיד על קיומן של חוות הדעת הנדרשות ולהעמיד לנגד עיניה את המלצותיהם של מהנדס הוועדה ושל היועצת המשפטית בטרם אושרה התכנית. הסתייגות היועצת המשפטית מקבלת משנה תוקף נוכח עמדת יזם ב' כי ייעוד המבנה אינו דיור מוגן לקשישים בלבד.

אישור שר הפנים: חוק התכנון והבנייה קובע כי מוסד תכנון שהחליט להפקיד תכנית יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו. השר רשאי להורות כי התכנית טעונה אישורו. אם החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר. השר אצל לוועדה המחוזית את הסמכות לבדוק ולהמליץ אם התכנית טעונה אישורו. בתוקף סמכותה על פי החוק קבעה הוועדה המחוזית כי התכנית החדשה אינה טעונה אישור השר[33].

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המחוזית כי התכנית המפורטת החדשה עמדה בהיבטים החוקיים הטכניים וכי הוועדה המחוזית ממליצה לקבוע תכנית כטעונה אישור השר בשל שיקולים תכנוניים רק במקרים חריגים. עם זאת הוסיפה הוועדה כי במקרה דנן עמדו בפניה מסמכי התכנית בלבד, ולא היו ידועות לה העובדות במלואן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי בנסיבות העניין לא די היה בבחינת ההיבטים הטכניים. נוכח השוני המהותי בין התכנית המקורית שאישרה הוועדה המחוזית לבין התכנית החדשה שאישורה בסמכות הוועדה המקומית, בכל הנוגע לגודל יחידות הדיור, מספר הקומות וניוד שטחי המרתף, ונוכח היעדר הגדרה בחוק מהו "דיור מוגן" היה עליה לשקול לעשות שימוש בסמכותה לקבוע את התכנית כטעונה אישור השר.

---

33 יש לציין כי ועדת הערר קבעה, כי "ליתר טענות העוררים תינתן מן הסתם התייחסות של מנהל התכנון לעת שתופקד התכנית, באם יוחלט שהתכנית טעונה אישור השר..."

היתר בנייה שני ורישום הערה על הייעוד

לאחר שאושרה התכנית החדשה הגיש יזם ב׳ בקשה להיתר בנייה שני לתוספת 6 קומות וקומת גג; לביטול שתי קומות מרתף; ולביטול 29 יחידות דיור[34]. הועלה כי הדרג המקצועי נמנע מלהביע את עמדתו ולתת המלצה בדבר מתן ההיתר כנדרש בתקנות[35] והותיר את ההחלטה לשיקול דעתם של חברי הוועדה, בלי שנימק את הסיבה לכך. למרות זאת החליטה הוועדה המקומית לאשר את הבקשה בתנאים.

הועלה כי הבקשה להיתר לא תאמה את הוראות התכנית החדשה: שטח יחידות הדיור היה גדול מהמותר בתכנית, שטחי המחסנים נבנו כחלק מהדירה, לא מולאו כל דרישותיו והנחיותיו של משרד השיכון ולא ניתנו פתרונות לאנשים עם מוגבלויות. על פי דיווח אגף רישוי ופיקוח, הבקשה להיתר תאמה את הבנייה בשטח, ומכאן שהמבנה לא הוקם על פי הוראות התכנית החדשה. למרות האמור החליטה הוועדה המקומית לאשר את הבקשה בתנאים - בכפוף לבדיקה ולביצוע שינויים והתאמות לתכנית החדשה.

במרס 2008, לאחר שבוצעו שינויים בתשריט שצורף לבקשת ההיתר ובבניין עצמו לפי דרישות אגף רישוי ופיקוח, נתנה הוועדה היתר בנייה שני כמבוקש. סך כל השטח העיקרי שהותר לבנייה היה על פי מה שהותר בתכנית המקורית לצורך דיור מוגן.

מפרסום שהוצב בשטח המגרש בספטמבר 2006, בעת שהיזמים החלו להקים את המבנה, עולה כי יחידות הדיור שווקו כדירות מגורים רגילות. בפרסום נכתב ״דירות 4,5 חדרים עם מרפסות שמש ופנטהאוזים מרהיבים עם מרפסות גדולות במיוחד״. הפרסום מדגיש את המיקום המרכזי של הפרויקט אך אינו מזכיר, ולו במילה אחת, כי מדובר בדיור מוגן לקשישים. פרסום זה מעלה חשש כי בכוונת היזמים למכור את הדירות באופן חופשי כדי שישמשו למגורים רגילים.

בדיון של הוועדה המקומית שהתקיים במרס 2007 ציינה היועצת המשפטית, כי כדי להבטיח שהבניין ישמש כדיור מוגן לקשישים יש לרשום הערה בלשכת רישום המקרקעין על ייעוד המקרקעין. נמצא, כי הוועדה המקומית התנתה את מתן ההיתר, בין היתר, ברישום הערה על פי סעיף 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש״ל-1969 (להלן - תקנות המקרקעין)[36]. בבדיקת משרד מבקר המדינה שנעשתה באפריל 2008 נמצא כי בפנקס הזכויות המתנהל בלשכת רישום המקרקעין בנתניה לא נרשמה הערה הנוגעת לייעוד המבנה לדיור מוגן לקשישים, אלא רק הערה בנוגע לשטחים המשותפים ולשטחים שהוצמדו לדירות וייחשבו חלק בלתי נפרד מהם כגון מחסנים וחניות. גם במסמך הבקשה לרישום ההערה שהוגש ללשכת רישום המקרקעין לא צוין ייעוד המבנה לדיור מוגן.

יזם ב׳ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אין צורך ברישום הערה על ייעוד המבנה, שכן לגישתו התכנית מייעדת את הבניין ל״דיור מוגן יוקרתי״ שאינו מיועד לקשישים בלבד, ולא ניתן להגביל את השימוש בו ליעוד זה בלבד. הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי די במידע שנרשם כדי להזהיר כל קונה פוטנציאלי.

---

34 כיוון שההיתר המתוקן שביקש היזם לא ניתן בסופו של דבר, הגיש היזם בקשה נוספת שכללה גם את השינויים שביקש קודם לכן.

35 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש״ל-1970.

36 הוראות תקנות המקרקעין קובעות כי לפי בקשת יו״ר מוסד תכנון תירשם הערה על הייעוד או על השימוש שנקבע למקרקעין פלונים מכוח חוק התכנון או מכוח הוראות של תכנית או של תנאי בהיתר שניתנו לפי חוק התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ממסמך הבקשה שעל פיו נרשמה ההערה ומנוסח ההערה כפי שנרשמה בפנקסי המקרקעין אי-אפשר להבין כי ייעוד המבנה הוא דיור מוגן. רישום ההערה נועד להבהיר כי ההיתר הוא לדיור מוגן - ובכך להרתיע רוכשי יחידות דיור פוטנציאליים שיש להם כוונה לעשות בהן שימוש אחר ולהתריע בפניהם כי הם עלולים להיתבע בגין שימוש חורג. לדעת משרד מבקר המדינה, הוועדה לא נקטה די אמצעים כדי שהבניין ישמש לייעודו. נוכח העובדה שהיזם בנה דירות גדולות מן המקובל לדיור מוגן ונוכח פרסומי היזם, המעלים חשש כי הדירות ישמשו למגורים, ראוי שהוועדה תיזום לאלתר תיקון ההערה בפנקסי המקרקעין כך שיצוין בה במפורש כי המבנה מיועד לדיור מוגן. כמו כן ראוי שהוועדה תקיים פיקוח הדוק על השימוש במבנה, וזאת כדי להבטיח שהמבנה לא יאוכלס בניגוד לייעודו.

תוספת יחידות דיור לבניין מגורים א'

על מגרש במרכז העיר חלה תכנית מפורטת (נת/100/ש/1) שהתירה לבנות בניין מגורים של 4 קומות, ובו 10 יחידות דיור. החלקה נמכרה לחברה קבלנית (להלן - חברה ב').

1. ביוני 2002 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית לאשר תכנית מפורטת למגרש - נת/30/552 (להלן בחלק זה – התכנית המקורית). על פי התכנית הותר לבנות בחלקה מבנה של 6 קומות וקומת גג, ובו 18 יחידות דיור, כך שיוגדלו מספרי יחידות הדיור ומספר הקומות.

במאי 2004 דנה הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהגישו השכנים לתכנית המקורית, שעיקרן היה כי שטחן, נפחן ומספרן של יחידות הדיור במבנה המוצע חורגים מאופי הסביבה, ועל כן הוא יגרום למטרדי חנייה, לרעש, לעומס על התשתיות העירוניות ולחסימת הנוף לשכנים. הוועדה המחוזית דחתה את ההתנגדויות בנימוק שתוספת הבינוי היא סבירה וכי ניתנו בתחום התכנית די פתרונות חנייה. עם זאת החליטה הוועדה המחוזית לעגן את נפח הבנייה המבוקש באופן קשיח במסמכי התכנית, וכן דרשה שייקבעו הוראות בנוגע לדירוג הבניין. על פי האמור נקבע בתכנית המקורית כי מספר יחידות הדיור בה משקף את מלוא הקיבולת האפשרית של המתחם, ולכן הגדלת מספר יחידות הדיור תיחשב סטייה ניכרת מהתכנית[37]. גם תוספת קומות, הגדלת גובה קומה או בנייה מעבר לקו הבנייה המערבי ייחשבו סטייה ניכרת מהתכנית. עוד נקבע בתכנית כי הקומה השישית וקומת הגג ייבנו בנסיגה מקו הבניין (בניין מדורג). הוועדה המחוזית החליטה לאשר את התכנית. במאי 2005 קיבלה התכנית המקורית תוקף.

לאחר שקיבלה התכנית המקורית תוקף הגישה חברה ב' לוועדה בקשה לאישור תכנית מפורטת חדשה - נת/מק/30/552/א שאישורה הוא בסמכות הוועדה המקומית (להלן בחלק זה - התכנית החדשה). על פי אותה תכנית יהיה אפשר להגדיל את מספר הקומות במבנה מ-6 ל-7 ולהגדיל את מספר יחידות הדיור מ-18 ל-20[38]. במרס 2006, פחות משנה לאחר שהתכנית המקורית קיבלה תוקף, החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התכנית החדשה, ובסוף יולי 2007 קיבלה התכנית החדשה תוקף.

---

37 על פי סעיף 151 לחוק לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מהתכנית החלה על הקרקע או הבניין.

38 על פי סעיף 62א(א)(9) לחוק, הקובע שבתכנית שהיא בסמכות ועדה מקומית אפשר לכלול כל דבר שאפשר לבקשו כהקלה.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משנקבע בתכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית כי אי-אפשר לקבל הקלה במספר הקומות והיחידות, לא היה בכך כדי לפגוע בסמכות הוועדה המקומית לאשר תכנית חדשה המשנה את הבינוי ומגדילה את מספר יחידות הדיור.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ההחלטה לאשר את התכנית החדשה לא הייתה ראויה. גם אם הגדלת מספר יחידות הדיור ומספר הקומות הייתה בסמכותה של הוועדה המקומית, הרי שבנסיבות העניין - לאחר שכבר בנוגע לתכנית המקורית קבעה הוועדה המחוזית כי מספר יחידות הדיור משקף את מלוא הקיבולת האפשרית במתחם וכי יש מקום לעגן את נפח הבנייה, לרבות מספר הקומות, באופן קשיח, כל זאת כדי לא לגרום למטרד לשכנים - היה על הוועדה המקומית לראות בקביעה זו של הוועדה המחוזית קביעה מנחה. מאחר שבזמן שחלף מאז החלטתה של הוועדה המחוזית לא חל שינוי מהותי באופי הסביבה, הרי שבפועל אישור התכנית החדשה הוא עקיפה של ההוראות שקבעה הוועדה המחוזית, ויש בו משום שימוש בלתי סביר של הוועדה המקומית בשיקול הדעת שהוקנה לה בחוק.

2. הועלה, כי עוד קודם לאישורה של התכנית החדשה, באפריל 2006, נתנה הוועדה המקומית לבעלי המגרש היתר לבניית בית מגורים של 6 קומות על עמודים, ובו קומת מרתף ודירת גג (להלן - בניין א'), על פי התכנית המקורית.

נמצא כי חברה ב' בנתה על המגרש בחריגה מהיתר הבנייה, ובין היֶתֶר הקימה דירת מגורים במפלס החנייה, ששטחה כ-100 מ"ר, וכן קומה נוספת, ששטחה כ-220 מ"ר, ובה שתי יחידות דיור נוספות על מה שהותר בהיתר הבנייה. לאחר שהשכנים התלוננו שלחה הוועדה המקומית במאי 2006 התראה לחברה ב' על ביצוע עבודות ללא היתר, וביולי 2006 הגישה הוועדה כתב אישום כנגד בעלי המגרש וכנגד חברה ב' בגין הבנייה הבלתי חוקית.

ביוני 2007 דנה ועדת המשנה בבקשת חברה ב' להוסיף לבניין א' עוד שתי יחידות דיור, על פי התכנית החדשה. התכנית אפשרה להכשיר חלק מהבנייה הבלתי חוקית שביצעה חברה ב', אך לא את הדירה שהוקמה במפלס החנייה. על פי הערות אגף רישוי ופיקוח, דירת המגורים שנבנתה באופן בלתי חוקי בקומת הקרקע נמצאת בתוך השטח שעל פי היתר הבנייה המקורי ועל פי התכנית החדשה מיועד לחניות הבניין. עוד העיר האגף כי הבקשה להיתר שהוגשה אינה תואמת להוראות התכנית החדשה בכל מיני עניינים כמו גודל שטחי השירות וגובה קומת הכניסה. זאת ועוד, הבקשה להיתר גם לא תאמה את מצב הבנייה בשטח, שכן בבקשה לא הופיעה הדירה שנבנתה בקומת הקרקע.

נמצא כי היועצת המשפטית הסתייגה מאישור הבקשה וקבעה כי הריסת הדירה בקומת הקרקע צריכה להיות תנאי למתן ההיתר. למרות זאת החליטה ועדת המשנה, על פי המלצת יו"ר הוועדה, לאשר את מתן ההיתר, וזאת בתנאי שתתוקן הבקשה להיתר על פי הנחיות אגף רישוי ופיקוח.

באוקטובר 2007 דנה גם מליאת הוועדה המקומית בבקשה, והחליטה לאשרה. בינואר 2008 נתנה הוועדה המקומית לחברה ב' היתר בנייה לתוספת קומה ושתי יחידות דיור לבניין א'. ההיתר ניתן בלי שנהרסה הדירה בקומת הקרקע, ובתנאים בהיתר נקבע "ביצוע ההריסות כמסומן בתכנית".

הבדיקה העלתה כי בניין א' אוכלס בלא שהוועדה המקומית נתנה לחברה ב' לא אישור לחיבור הבניין לתשתיות (טופס 4) ולא תעודת גמר. זאת ועוד, גם דירת המגורים שהוקמה ללא היתר

במפלס החנייה אוכלסה, וחלק משטח הגינה המשותף גודר וצורף לדירה. עוד הועלה כי הקומות השישית והשביעית נבנו ללא נסיגה מקו הבניין - בניגוד לנדרש בהוראות התכנית המקורית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי החלטתה לתת את ההיתר לא הייתה ראויה, שכן ההיתר, שניתן בדיעבד, לא תאם את הבנייה שבוצעה. במתן היתר בנייה בלא שתדרוש קודם לכן את הריסת הדירה הנוספת שנבנתה באופן בלתי חוקי בפועל הכשירה הוועדה את הבנייה הבלתי חוקית וסייעה להנציחה. זאת ועוד, כל עוד עומדת על תִלה הדירה שנבנתה בקומת הקרקע באופן לא חוקי, יש בבניין מחסור במקומות חנייה, דבר הגורם לנזק הן לדיירי הבניין והן לשכניו. על הוועדה לנקוט צעדי אכיפה יעילים כנגד חריגות הבנייה במבנה ובגין אכלוס המבנה ללא אישורה.

☆

לדעת משרד מבקר המדינה במקרים שלעיל עשתה הוועדה המקומית שימוש בלתי ראוי בסמכותה לאשר תכניות מפורטות. על הוועדה המקומית להפעיל את שיקול הדעת שניתן לה על פי החוק באופן סביר תוך כדי הסתמכות על החלטות קודמות של הוועדה המחוזית כהחלטות מנחות.

רישוי ופיקוח

הקמת מלון סוויטות בראש המצוק החופי

תכנית העירייה להגנה על המצוק החופי: מצוק הכורכר שנפרש לאורך חופי נתניה, כמו כל המצוק החופי בישראל, מצוי בנסיגה מתמדת, ולחלקו אף נשקפת סכנת התמוטטות[39]. ההגנה על המצוק חשובה הן לשימור ערכי הטבע והנוף בחוף הים והן למניעת סכנה הנשקפת לחיי אדם כתוצאה מהרס והתמוטטות המצוק. הגורמים המשפיעים על הרס המצוק הם איתני הטבע כמו גלי הים, הפוגעים בבסיס המצוק, נגר עילי החורץ בו ערוצים, וכן פעולות אנוש, כמו בנייה לא מבוקרת בקרבת המצוק.

עיריית נתניה הציבה לעצמה למטרה לשמור על המצוק החופי והיא יזמה דרכים להגן על המצוק. מינהל ההנדסה בעירייה הקים צוות אנשי מקצוע להגנה על הסביבה החופית של מצוקי נתניה ולשימורה. בדוח שהוגש בתחילת שנת 2006 הוצעו דרכים לטיפול מִדִי בנסיגת המצוק ותכנית פעולה לטווח הבינוני ולטווח הארוך.

---

39 חופי ישראל 2006, דוח החברה להגנת הטבע על מצב חופי הים התיכון, עמ' 21.

במרס 2006 הציג מהנדס העיר לפני הולחו"ף את התכנית העקרונית להגנת המצוק. הוועדה בירכה על "העבודה הגדולה, החיונית והחשובה" כדבריה שעשתה עיריית נתניה בעניין המצוק וביקשה להמשיך את התהליך בתכנון פרטני של קטעי החוף ובהבאת התכניות לאישור הולחו"ף.

הועלה כי עד למועד הביקורת לא הסתיים הליך התכנון ולא ננקטו רוב רובם של האמצעים שצוינו בדוח לשם הגנה על המצוק, וזאת בעיקר בשל בעיות תקציביות, ואף לא נקבע לוח זמנים מחייב לביצועם. עוד הועלה כי העירייה פועלת להשיג תקציב ממשלתי לשם הגנה על המצוק, בשל היותו משאב טבע לאומי[40].

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי העירייה והוועדה פעלו להכנת הדוח להגנת המצוק ומימנו את הכנתו מתקציבן ומתקציב שקיבלו ממשרד הפנים. העירייה פנתה למשרד הפנים ולמשרד ראש הממשלה כדי להוציא לפועל את התכניות שיזמה להגנת המצוק, אך טרם קיבלה מענה נאות. במהלך השנים נקטה העירייה פעולות דחופות רבות לייצוב המצוק ומימנה זאת מתקציבה. כמו כן הכינה תכנית לבניית שוברי גלים בקטע מחוף הים והגישה אותה לאישור הוועדה המחוזית. העירייה הדגישה כי עלות יישום התכנית הכוללת לטיפול במצוק בנתניה גבוהה מאד וכי ללא תקצוב ממשלתי לא תוכל ליישמה.

המצוק החופי הוא משאב טבע ייחודי ויקר ערך שנשקפת לו סכנת כליה. כדי לשמרו יש לפעול מתוך אחריות ציבורית כך שלצד הפיתוח והבנייה באזור תוקדש מחשבה לתכנון לטווח ארוך ולהגנה על הסביבה[41]. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של העירייה בנושא וכן את יוזמתה להכנת הדוח להגנת המצוק. ראוי שעיריית נתניה והגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר יפעלו יחדיו וללא דיחוי למימוש הפעולות הנדרשות להגנת המצוק, וזאת כדי למנוע נזק לאדם, לרכוש ולערכי טבע ונוף.

מתן היתר על פי תכנית כללית: תכנית נת/600/א (ראו לעיל) השאירה ברוב המקרים את חזית הים פנויה מבינוי לטובת הקמת טיילת ושמירה על המצוק החופי, אולם בכמה מקומות נפרץ פארק המצוק לטובת ייעודי קרקע למלונאות ונשארה רצועה צרה מאוד לטיילת המצוק. כך קרה למשל במבנן D, הממוקם על הציר שבין חוף סירונית בצפון לחוף ארגמן בדרום הכולל חמישה מגרשים.

ביולי 2007 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להקים באחד המגרשים במבנן D (להלן - המגרש) בראש המצוק החופי, מלון סוויטות של 30 קומות ובו 135 סוויטות בשטח בנוי של יותר מ-16,000 מ"ר. בעלת המקרקעין ויוזמת הפרויקט היא חברה בתחום הנדל"ן (להלן - חברה ג').

בספטמבר 2007 עתרה החברה להגנת הטבע לבית המשפט לעניינים מינהליים נגד ההיתר שניתן לבניית המלון על מצוק הכורכר[42]. המשיבים לעתירה היו הוועדה המקומית, בעלי המגרש, הוועדה המחוזית והולחו"ף. הצדדים הגיעו להסכם פשרה, ובית המשפט נתן לו תוקף של פסק דין

---

40 משרד ראש הממשלה והמשרד להגנת הסביבה יזמו יחד הכנה של מסמך מדיניות להתמודדות עם תהליכים דינמיים של ארוזיה והתמוטטות לאורך המצוק החופי בישראל. המסמך נועד לסקור את המצב הפיזי של המצוקים, לבצע הערכת סיכונים ולהציע דרכי פעולה להתמודדות וכן להציע סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים. הכנת מסמך המדיניות החלה בשנת 2006, אולם עד סוף שנת 2008 לא הושלמה.

41 ראו בהקשר דומה: עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע ואח'**, תקדין.

42 עת"מ 2107/07, בש"א 31628/07 **החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה ואח'** (לא פורסם).

בנובמבר 2007. על פי הסכם הפשרה תידחה העתירה נגד בעלי המגרש והעתירה נגד שאר המשיבות תימחק, וזאת בלי לפגוע בטענות החברה להגנת הטבע באשר למגרשים האחרים במבנן D ולשטחים הציבוריים שבהם עוסקת העתירה.

על פי תיקון 43 לחוק, מוסד תכנון לא ייתן היתר מכוח תכנית שהופקדה אחרי 1.1.96 אלא אם כן אושרה תכנית למקרקעין שבאשר להם מבוקש ההיתר. התכנית צריכה לקבוע בין היתר הוראות בנוגע לפירוט ייעודי הקרקע; חלוקה למגרשים; קווי הבניין, מספר הקומות או גובה הבניינים; שטחי הבנייה המותרים. תיקון זה משקף את התפיסה הכללית בדבר קיום היררכיה של הסדרי תכנון המדורגים מן הכללי אל המפורט ומסתיימים במתן היתר לביצוע עבודות הנסמך על התכנון המפורט במשבצת הקרקע[43]. יש להדגיש כי עוד קודם לתיקון לחוק קבעו בתי המשפט בשורה של פסיקות כי תכנית שקובעת עקרונות כלליים בלבד לא תוכל לשמש בסיס למתן היתרים[44].

בתכנית נת/600/א, שאושרה כאמור בשנת 1994, נקבעו הוראות כלליות בלבד לבנייה באזור מלונאות. התכנית קובעת את מספר חדרי המלון ואת גודלם, אך אין היא קובעת את גובה המבנים. במקום זאת נקבע בתכנית כי גובה המבנים יהיה "בהתאם להוראות התכנון האדריכלי באישור הוועדה המקומית ובהסכמת הועדה המחוזית" ולא בתכנית מפורטת.

בפסיקה נקבע כי אין להסתפק רק בתכנית בינוי (או בתכנית עיצוב אדריכלי) להסדרת נושא כלשהו החייב להיות מוסדר בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת. תכנית הבינוי יכולה להתווסף להסדר נאות של הנושא הכלול בתכנית המוכרת בדין, וזאת כדי לפרט שלבי ביצוע או דרכי ביצוע, אך אין היא באה במקום תכנית סטטוטורית ואינה מייתרת אותה[45].

בעניין דומה, הנוגע לבנייה ביפו העתיקה, קבע בית המשפט לענייני מינהליים[46] כי על הוועדה המקומית להפעיל שיקול דעת בנוגע לתכנית הבינוי: "דומה שהבעיה הינה זו של דרגה או מידה. ... אם מדובר בתכנית משמעותית, בין אם מבחינת תחום פריסה בין אם מבחינה כמותית, אף אם נקודתית ראוי יהיה לנקוט דרך של תכנית סטטוטורית".

עוד אמר בית המשפט באותו עניין כי "הבעיה העיקרית בקשר לתכניות שאינן סטטוטוריות - שכינוין תכניות בינוי או תכניות עיצוב ארכיטקטוני - הינה היעדר אפשרות חוקית להתנגד להן... ההתנגדות מאפשרת לאדם העלול להיפגע מהתכנית, כמו גם לגופים ציבוריים שונים, לנסות ולהשפיע בגדר תהליך קבלתה של תכנית. זכות זו אמורה לתרום לשיפור ההחלטות המתקבלות במסגרת הליכי תכנון, החלטות שיכולה להיות להן השפעה רבה ביותר על הסביבה הפיזית, על רווחתם של התושבים ועל איכות חייהם... כאשר מתקבלת תכנית סטטוטורית, המתנה הוצאת היתרי בנייה באישור של תכנית בינוי (או תכנית עיצוב ארכיטקטוני), נשללת למעשה האפשרות להגיש התנגדות לתכנית הנוספת. כל שיכול המתנגד הפוטנציאלי לעשות הוא להתנגד להוראה שבתכנית הסטטוטורית ההולכת בדרך הנזכרת. ... כמובן שייתכנו מצבים שבהם אף אפשרות זו אינה מעשית וממשית".

נמצא, כי כבר ביולי 1997 אישרה הוועדה המחוזית תכנית בינוי עיצוב ופיתוח למבנן D. הוראות תכנית הבינוי קובעות כי גובה המבנים יהיה "מינימום 6 קומות", ובתכנית שורטט חתך של כ-13 קומות במבנה מדורג. נמצא כי הוועדה המקומית אימצה פרשנות לפיה הוראות התכנית אינן קובעות מגבלה של גובה מבנה מרבי. בעקבות כך אישרה כאמור הוועדה המקומית ביולי 2007

---

43 ע"א 7654/00 **ועדת ערר מחוזית - חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ**, פ"ד נז(2) 895.

44 בג"ץ 123/75 **אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים**, פ"ד ל(1) 628, 634; בג"ץ 4914/91 **איראני נ' שר הפנים**, פ"ד מח(4) 749, 759.

45 ראו: ע"פ 586/94 **מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד נה(2) 112, 128.

46 עת"מ 6/97 **ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה**, פדאור.

מתן היתר בנייה למלון 30 הקומות האמור (שאינו מדורג) והתבססה לשם כך על תכנית הבינוי, כל זאת מבלי שגובה המבנים המרבי נקבע בתכנית מפורטת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי הייתה מוסמכת להוציא את היתר הבנייה מתוקף תכנית נת/600/א, שאושרה כבר בשנת 1994, אף על פי שזו לא קבעה מגבלה לגובה הבניינים. עוד טענה הוועדה כי בינוי של 30 קומות נועד לצמצם את תכסית הבניין כדי למנוע יצירת חומת מבנים בחזית הים, וכי היא פעלה להרחקת המבנה מזרחה מקו המצוק. הוועדה הדגישה את חשיבות צמצום התכסית, שכן מדובר במבנה אחד מתוך ארבעה צפויים. יש לציין כי גם בתשובתה של חברה ג׳ למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הועלו נימוקים דומים. הוועדה המקומית הוסיפה ומסרה בתשובתה כי גובה המבנה הוא עניין משני בחשיבותו וכי גם מבנה שגובהו 6 קומות היה מסתיר את הים למבנים שממזרח לו. לטענתה, דרישה להכנת תכנית מפורטת הייתה פוגעת בבעלי הקרקע בכך שהייתה דוחה את מועד מימוש זכויותיהם בקרקע. הוועדה ציינה כי היא מייחסת חשיבות לפיתוח מוקד תיירות חדש זה.

כמו כן טענה הוועדה המקומית בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי דנה עם נציגי הוועדה המחוזית בנושא המלון ולא נדרשה להכין תכנית מפורטת חדשה. הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במועד שהובא העניין בפניה - לאחר שהחליטה הוועדה המקומית לתת היתר בנייה - לא היה מקום להתערבותה.

חברה ג׳ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי השקיעה כספים רבים במגרש ובבנייה מתוך הסתמכות על החלטות הוועדה המקומית אשר בדקה את הבקשה להיתר ״בזכוכית מגדלת״ והתנתה את ההיתר באישורים ובדיקות מעל ומעבר למקובל.

תכנית נת/600/א הופקדה ואושרה לפני שנכנס לתוקף תיקון 43 לחוק, ולכאורה מכוחה מוסמכת הוועדה המקומית להוציא היתר בנייה בהסתמך על תכנית הבינוי שאישרה הוועדה המחוזית, ותו לא. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין היה על הוועדה המקומית לדרוש הכנת תכנית סטטוטורית מפורטת חדשה נוספת כתנאי למתן ההיתר. גובה המבנים הוא פרט מהותי, ומתן היתר בלא תכנית שקבעה את הגובה המרבי של המבנה אינו סביר. הוועדה המקומית לא נתנה משקל מספיק לא לכך שמדובר בבניין גדול ממדים ולא למיקומו המיוחד של מבנה המלון בראש המצוק. בפעילות זו שללה הוועדה מהתושבים, וכן מגופים ציבוריים, את הזכות להתנגד למתן ההיתר, וכפועל יוצא מכך גם את הזכות להתנגד להקמת מלון של 30 קומות במקום כה רגיש.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם הפרשנות שניתנה להוראות תכנית נת/600/א ולתכנית הבינוי - שלפיה מכיוון שלא נקבע מספר מרבי של קומות אפשר להקים על המצוק מבנה שגובהו 30 קומות ללא דירוג - אינה סבירה. במצב שבו לא נקבעו מגבלות על גובה הבנייה, ובהיעדר תכנית מפורטת, היה ראוי שהוועדה תאמץ גישה העולה בקנה אחד עם ההגנה על הסביבה החופית, המונעת ככל האפשר פגיעה במצוק החופי. יודגש כי בתכנית מפורטת היה אפשר לאזן כהלכה בין הצורך בצמצום תכסית המבנה ובין קביעת מגבלות הגובה.

אישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית: כאמור, בחוק התכנון והבנייה הוסף בשנת 2004 תיקון שהוסיף הגבלות בנייה בתחום הסביבה החופית. על פי החוק ועל פי התוספת השנייה לחוק, הפקדה ואישור של תכנית החלה בתחום הסביבה החופית כפופים לאישור הולחו״ף. עם זאת, החוק קבע הוראת מעבר שלפיה אין בהוראות התיקון לחוק כדי לפגוע

בתכניות בנות-תוקף בעת התיקון לחוק. תכנית נת/600/א אושרה קודם שתוקן החוק, ולכן אין בתיקון לחוק כדי לפגוע בתוקפה.

חוק שמירת הסביבה החופית מגדיר פגיעה בסביבה החופית כפעולה של אדם בסביבה החופית הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית או בשימור של הסביבה החופית. בחוק מפורטות פעולות מעין זו, ובהן "פגיעה... במצוקים טבעיים".

על פי המלצת הדרג המקצועי שניתנה לוועדת המשנה לקראת דיון בבקשה לקבלת היתר לבניית המלון שהתקיים ביולי 2006, כתנאי למתן ההיתר נדרשה "בדיקת השפעת המבנה על פיתוח המצוק וייצובו [והבאתה] **לאישור** הועדה לשמירת הסביבה החופית" (הדגשה לא במקור). בדיון עצמו ציין מהנדס העיר כי "הם חייבים לחזק את המצוק באישור הולחו"ף". למרות המלצה זו קבעה ועדת המשנה כתנאי למתן ההיתר כי עניין השפעת המבנה על פיתוח המצוק וייצובו יובא "**לידיעת** הוועדה לשמירת הסביבה החופית כחלק מפתרון כולל לייצוב המצוק" (הדגשה לא במקור). נמצא כי בדיון אחר בעניין זה, שהתקיים במליאת הוועדה המקומית בדצמבר 2006, בוטל גם תנאי זה, ועל פי הצעת יו"ר הוועדה נקבע כי יצורפו "המלצות יועץ הקרקע כהצהרת מהנדס ללא צורך באישור הולחו"ף לתנאי ההיתר".

נמצא, כי ההיתר לבניית מלון הסוויטות כולל הקמת ברֵכת שחייה בסמוך לשפת המצוק. ברֵכת המלון תיבנה על פי התכנית במרחק שאינו עולה על 40 מטר משפת המצוק, וזאת למרות הסכנה הגלומה בכך.

נמצא, כי בעניין אחר[47], הנוגע להקמת ברֵכת שחייה בנתניה בסמוך למצוק בשטח קטן יותר בחצר בית פרטי, דחתה הולחו"ף את הבקשה: "באשר לבריכה, לא שוכנעה הוועדה כי יש מקום לאשר מבנה מסוג זה בתת הקרקע בתחום החוף ובתחום רצועת 50 מ' משפת המצוק, ובפרט שמדובר באצירת מים. זאת נוכח החשש כי בעת תקלה או פגיעה במבנה הבריכה יזרמו המים לעבר המצוק ויביאו להתמוטטותו או להחשת קצב הריסתו... הוועדה מפנה שימת לב רשות הרישוי המקומית להחלטה זו, וחזקה כי... לא יינתן היתר להקמת בריכה, גם לא מכוח תכנית תקפה". גם במקרים אחרים סירבה הולחו"ף לתת היתרים לפעולות העלולות לסכן את המצוק החופי.

הולחו"ף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חוק שמירת הסביבה החופית אינו מעניק לה את הסמכות לדון מיוזמתה בתכניות שאושרו בטרם נכנס החוק לתוקף. הוועדה המקומית לא פנתה לולחו"ף, ומשכך לא היה לולחו"ף מקום להתערב. הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "עניינית היה מקום בהחלט להציע דיון בוועדה לשמירה על הסביבה החופית בטרם אישור היתרי בנייה... זאת למרות שאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית אינו מחייב מכוחו של החוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם תכנית לבית מגורים דו-קומתי שבחצרו ברֵכת שחייה הסמוכה לשפת המצוק הובאה לאישור הולחו"ף, קל וחומר שהיה מקום להביא לדיון לפניה תכנית למלון הכולל ברֵכת שחייה על שפת המצוק. יתרה מזאת, החלטת הולחו"ף לדחות את התכנית להקים ברֵכת שחייה בחצר בית המגורים הדו-קומתי, וכן הודעתה כי אין לתת היתר לבניית הברֵכה גם מכוח תכנית תקפה, מחזקות שתיהן את ההנחה שהולחו"ף לא הייתה מאפשרת את מתן ההיתר במתכונת שאישרה הוועדה, ולכל הפחות הייתה קובעת תנאים לקיומו.

---

47 החלטת הולחו"ף בנת/650/37/מק; ראו גם פסק דין בעניין דומה: עת"מ (תל אביב-יפו) 2572/06 **אגודת מוסדות קהילתיים קריית צאנז נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, תקדין.

נוכח האמור, ובהיעדר תכנית מפורטת דיה, היה ראוי שהוועדה המקומית תעשה שימוש בסמכותה לקבוע תנאים להיתר ותדרוש לכל הפחות שהבקשה להיתר תובא לחוות דעתה של הולחו"ף, וזאת כפי שהמליץ מהנדס העיר.

זאת ועוד, הוויתור על הדרישה לקבל את אישור הולחו"ף עלול לעודד יזמים שלא להכין תכניות מפורטות חדשות בתחום הסביבה החופית, שכן לו תכנית מפורטת שכזו, הממוקמת בסביבה החופית, הייתה מופקדת על פי דרישת חוק התכנון והבנייה, הרי שמגישיה היו חייבים להביאה לדיון לפני הולחו"ף, שבסמכותה לדחותה או לקבוע לה תנאים מגבילים. הדבר עלול להביא ליצירת מסלול מסוכן - "עוקף ולחו"ף" - של מתן היתרים ללא תכנית.

תסקיר השפעה על הסביבה: בג"ץ קבע כי לשיקולי הגנת הסביבה יש מעמד כבד-משקל בהליכי התכנון, ויש לבחון אותם בחינה מעמיקה ולאזן ככל האפשר בין דרישות הפיתוח התכנוני ובין האינטרס החברתי שלפיו יש להגן על ערכי נוף ויפי הטבע, המצויים במשורה בישראל[48].

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן - תקנות התסקירים) מחייבות להכין תסקיר השפעה על הסביבה באשר לתכנית שלדעת מוסד התכנון יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה או אם התכנית חלה באזור או בחלק מאזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, לרבות חוף ים. גם תמ"א 13 קובעת כי אישור תכניות בתחומה כפוף לחובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. תסקיר השפעה על הסביבה על פי החוק הוא מסמך הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע לרבות הערכות לגבי השפעות צפויות או חזויות של התכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הנדרשים למניעה או לצמצום השפעות שליליות.

בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות) נקבע כי ועדה מקומית רשאית לקבוע תנאים בהיתר, ובהם קבלת חוות דעת סביבתית - כהגדרתה בתקנות התסקירים - שתסייע בבחינת ההשלכות הסביבתיות של ההיתר. לאחר בחינת ההשלכות כאמור רשאית הוועדה להתנות תנאים בהיתר לעניין נקיטת אמצעים למניעת מפגעים סביבתיים, כגון, זיהום אוויר, רעש וריח.

בתקנות התסקירים מוגדרת חוות דעת סביבתית כחוות דעת הבוחנת סוגי השפעות של תכנית או היתר על הסביבה לרבות השפעות כאמור על התנאים הייחודיים של הסביבה שבה חלים התכנית או ההיתר. השפעה על הסביבה מוגדרת בתקנות אלה כהשפעות מצטברות של תכנית על הסביבה הכוללות השפעות ביחס לתכניות אחרות בקרבתה, השפעות אזוריות והשפעות גיאוטכניות של תת-הקרקע.

מאחר שכאמור הוועדה לא דרשה הכנת תכנית מפורטת חדשה כתנאי למתן ההיתר, ממילא היא גם לא התנתה את מתן ההיתר בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה. הוועדה המקומית גם לא התנתה את מתן היתר הבנייה בקבלת חוות דעת סביבתית, שתבחן את השפעות מתן ההיתר על הסביבה החופית בכלל ועל המצוק החופי בפרט, אלא הסתפקה בדרישה לקבלת "אישור המשרד לאיכות הסביבה (אגף תכנון), בדיקת השפעת המבנה על הסביבה החופית ותנאים סביבתיים

---

48 בג"ץ 1135/04 **אדם וטבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' "הצוות המלווה" לעניין תמ"א 18/א/31**, פ"ד נט (4) 784, עמ' 794.

אחרים המחוייבים בגין בנייה לגובה", כתנאי למתן היתר הבנייה. במאי 2007, לאחר שחברה ג' הגישה לו חוות דעת אקלימית, אישר המשרד להגנת הסביבה את מתן ההיתר, בתנאי שהמלצות חוות הדעת האקלימית בדבר האמצעים שיש לנקוט למניעת מטרדי הרוח הצפויים ייכללו בתנאי היתר הבנייה, ובתנאי שלהיתר הבנייה יצורף נספח ניקוז שיבטיח כי מי הנגר שינוקזו מהמגרש יופנו מזרחה כדי למנוע פגיעה במצוק. עם זאת המשרד להגנת הסביבה לא דרש עריכת חוות דעת סביבתית שתבחן את ההשפעות המצטברות של הבנייה על המצוק ועל הסביבה החופית בכללותה, לרבות ההשפעות האזוריות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי "כל ההוראות לבחינה סביבתית נבחנו בעת אישור תכנית נת/600/א [בשנת 1994] ...והוטמעו בה כל אותן הדרישות שהיו נהוגות באותה תקופה". המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה כי מלכתחילה לא היה שותף לקבלת ההחלטה לתת היתר בנייה למלון, אלא ביקש לכלול דרישות סביבתיות נוספות בהיתר הבנייה. עוד הוסיף כי להבנתו אין לו סמכות לעצור תכנית בנייה בשלבים מתקדמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיקומו הרגיש של בית המלון בראש המצוק החופי, והזמן הרב שחלף מאז אושרה תכנית נת/600/א חייבו בחינה מעמיקה ורחבה יותר של ההיבטים הסביבתיים של הבנייה. בנסיבות בהן ניתן ההיתר בלא שתידרשנה הכנת תכנית מפורטת ועריכת תסקיר השפעה על הסביבה, היה על הוועדה המקומית, למצער, לדרוש הכנת חוות דעת סביבתית, שתסייע בבחינת כל ההיבטים הסביבתיים בחינה מעמיקה ורחבה יותר.

חוות הדעת בנוגע לשמירה על המצוק: 1. על פי הנחיות העירייה הגישה חברה ג' לוועדה המקומית בינואר 2007 סקר גאוטכני שעשו שני מהנדסים מטעם חברת הנדסה גאוטכנית (להלן - הדוח הגאוטכני). שני המהנדסים היו חברים בצוות המצוקים שהקימה העירייה.

ניתוח יציבות המצוק בדוח הגאוטכני הראה כי מקדם הביטחון של המצוק גבולי וכי יש צורך לנקוט כל מיני אמצעים להבטחת יציבותו לטווח הארוך. בסיכום הדוח הגאוטכני נקבע כי הקמת המבנה לא תשפיע על יציבות המצוק וכי אפשר להגן על המבנה מפני נסיגה עתידית של שפת המצוק, וזאת בתנאי שהמלצות הדוח ייושמו בתכניות ובמפרטים המתאימים. בדוח הודגש כי תוקף ההמלצות כשנתיים מיום כתיבתו. הובהר כי בעתיד עלולים הממצאים לאבד מתקפותם עקב שינויים שיכולים לחול בהשפעת תהליכים טבעיים או בשל מעשי ידי אדם.

ביוני 2007 הגיש אחד המהנדסים בשם חברת הנדסה אחרת עוד חוות דעת, ולפיה גם אחרי שמונים שנה, בהנחה שנסיגת המצוק לא תיפסק או תואט, לא תישקף כל סכנה לביסוס המבנה. כתנאי להיתר הבנייה (שניתן כאמור ביולי 2007) נקבע כי "היזם [חברה ג'] מתחייב להמציא לפני תחילת הבנייה אישור על ידי חברת ההנדסה הגיאוטכנית". בתיק הבנייה לא נמצא אישור של חברת ההנדסה הגאוטכנית שמאשר את יישום ההמלצות שנתקבלו בדוח להגנה על המבנה מפני נסיגה עתידית של המצוק, כפי שנדרש בהיתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ממצאי חוות הדעת שהוגשו לה מעוררים חששות באשר להיבטי הבטיחות של הקמת מבנה המלון בקרבת המצוק, ומכל מקום הם מחייבים פיקוח הדוק אחר יישום ההמלצות האמורות, שיש בהן כדי להבטיח את יציבות המבנה.

2. בחינת הוועדה המקומית את ההשלכות שיש למידת הקרבה של המלון למצוק התבססה במידה רבה על חוות הדעת מטעם חברה ג'. דא עקא, שהבחינה הגאוטכנית שעשו המומחים מטעם חברה ג' מתמקדת, מטבע הדברים, בשיקולים התכנוניים, כלומר בסכנה למבנה וביציבות המבנה, ומייחסת חשיבות משנית לשיקולים סביבתיים כמו שאלת יציבות המצוק עצמו.

הבקשה להיתר להקמת מבנה המלון הועברה על ידי הוועדה המקומית לבחינת מהנדס שכיהן בתפקיד מנהל צוות המצוקים של העירייה. מנהל הצוות קבע במכתב למהנדס העיר מיוני 2007 כי אין מניעה להוציא את ההיתר נשוא הבקשה בהתבסס על הדוח הגאוטכני של המומחים מטעם חברה ג'. עם זאת הוא הוסיף ודרש כי "תיערך בדיקה של התכנון (Second Opinion) ע"י יועץ נוסף שיאושר על ידי מהנדס העיר".

הועלה כי אף על פי שהיתר הבנייה ניתן כבר ביולי 2007, רק באוקטובר 2007 נתן מהנדס קרקע והנדסת ביסוס חוות דעת נוספת כנדרש. מסקנתו הייתה כי "אף שיציבות המצוק גבולית, על פי תוצאות חישובי יציבות המצוק החופי באזור שמעל אתר הבנייה, מתקבל באופן ברור שמישורי הגלישה האפשריים, אינם מגיעים עד לשטח הבניה". עוד ציין המהנדס ש"שטח המרתפים חפור כך שלמעשה העומס על המצוק מוקטן והיציבות כנראה גדלה".

החברה להגנת הטבע הציגה[49] חוות דעת מומחה של גיאולוג ימי, ששימש אף הוא חבר בצוות המצוקים שהקימה העירייה. המומחה ציין כי לא מקובלת עליו חוות הדעת האמורה שניתנה לבקשת מנהל צוות המצוקים ולפיה הקמת המבנה והטיילת תתרום לעצירת נסיגתו של המצוק ולהגברת יציבותו. עוד ציין המומחה כי הואיל והאזור בעל סיכון רב להתמוטטויות וגובה המצוק בו הוא 40 מטרים, יש צורך ברצועת ביטחון רחבה ביותר בין שפת המצוק ובין גבולה המערבי של הטיילת המתוכננת בגבול המלון.

מנהל צוות המצוקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 כי משרדו בחן את נושא הקמת המלון וכי ניתנה חוות דעת נוספת, ולדעתו המבנה המתוכנן עומד בדרישות. עוד ציין המנהל כי חוות הדעת ניתנו על ידי יועצי קרקע מהטובים בארץ - בעלי ידע, ניסיון ומומחיות בתחומם. חברה ג' טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי על פי כל המומחים, הן מטעם החברה והן מטעם הוועדה המקומית, אין הבנייה פוגעת במצוק או מחלישה אותו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה להמתין לקבלת חוות הדעת הנוספת שדרש מנהל צוות המצוקים בטרם תדון בבקשה למתן היתר הבנייה. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, השונות בין חוות הדעת של אנשי המקצוע, שהם בעצמם חברי צוות המצוקים של העירייה, מעידה על מורכבות שאלת הבנייה בסמוך למצוק ומחייבת דיון מעמיק בנושא. נוכח חשיבות הנושא, היה ראוי שהוועדה המקומית תפעל לערב עוד גורמים - ברמה הממשלתית - בהליכי אישור הקמת המלון על המצוק.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להגנת המצוק באזור בית המלון - בכוונתה לבנות שם בעתיד הקרוב טיילת, ובעתיד הרחוק יותר בכוונתה להקים שוברי גלים, שאמורים להרחיב את החוף בתחתית המצוק.

---

49 במסגרת דיון בעתירה בנושא, ראו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-אפשר להסתמך על תכניתה של העירייה להקים שוברי גלים - שנמצאת רק בשלבי תכנון ראשוניים והמועד לביצועה אינו ידוע - כפתרון קרוב לבעיית המצוק.

ייעוד המלון: תמ"א 13 מגדירה "אזור תיירות ונופש" כ"שטח המיועד למלונות בדרגות שונות". במהלך שנות התשעים של המאה העשרים גבר בישראל הביקוש למגורים לאורך חוף הים. ביקוש זה הוביל לכך שקרקעות המיועדות לתיירות שימשו בפועל למגורים, לעתים כדין ולעתים שלא כדין. המנגנון העיקרי שבו נעשה שימוש לצורך זה הוא השימוש במושג "דירות נופש", אשר קנה לו אחיזה רבה במהלך אותן שנים. עצם הדבר שלמושג זה אין כל הגדרה בחוק אפשרה ליזמים ולרשויות לנצל אותו לייעוד שטחים למגורי יוקרה במתחמים אשר ייעודם מלונאות. נוכח קביעותיו החוזרות ונשנות של בית המשפט[50] כי דירות נופש צריכות לעמוד לרשות הציבור הרחב וכי השימוש בהן למגורים אסור, לא אישרו מוסדות התכנון בשנות האלפיים פרויקטים מלונאיים שבהגדרתם כלול המונח "דירות נופש"[51]. משרד התיירות קבע תקנים פיזיים שנועדו להבטיח שהפרויקטים ישמשו למלונאות ולא למגורים.

הועלה כי בדיון הוועדה המקומית בדצמבר 2006 ביקשה באת-כוחה של חברה ג' שהיתר הבנייה של מלון הסוויטות לא יותנה לא באישור של משרד התיירות ולא באישורים של גופים אחרים, שלטענתה נעשים בכך לבעלי זכות וטו על מתן ההיתר. בדיון הביעו מהנדס הוועדה והיועצת המשפטית את עמדתם, ולפיה נוכח הצורך בפיקוח שיבטיח כי המבנה ישמש למלונאות, על משרד התיירות לתת את אישורו לפרויקט, ובכלל זה לבדוק את הסכמי ההתקשרות של חברה ג' עם רוכשי הסוויטות. הועלה כי לאחר הדיון שונה התנאי למתן ההיתר ונקבע כי ההיתר "כפוף לאישור משרד התיירות בנושא תכנוני, קרי תנאים פיזיים". בתנאים בהיתר הבנייה נקבע בין היתר כי מתן טופס 4 למבנה (אישור לחיבור הבניין לתשתיות) מותנה באישור משרד התיירות להסכמי המכר והניהול, להסכם עם חברת הניהול ולאישור שהחומר הפרסומי והשיווקי לפרויקט תואם את הניהול והתפעול המלונאי.

עוד נמצא כי במועד הביקורת, במאי 2008, לא הייתה רשומה כל הערה בלשכת רישום המקרקעין על ייעוד המבנה למלון סוויטות על פי תקנות המקרקעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מקרים דומים בעבר שבהם משמש מלון למגורים[52], ראוי שהוועדה המקומית תגביר את הפיקוח על השימוש למלונאות כבר בשלב הבנייה ותוודא שהמבנה עומד בתקנים הפיזיים שקבע משרד התיירות לבתי מלון מסוגו. זאת ועוד, אי-רישום הערה בלשכת רישום המקרקעין על ייעוד המבנה שומט מידיה של הוועדה אמצעי פיקוח נוסף וחשוב.

☆

---

50 ראו לדוגמה: עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע ואח'**, תקדין; ע"א 1054/98 **חוף הכרמל נופש ותיירות 1998 נ' עמותת אדם טבע ודין**, פ"ד נו(3), 385.

51 חופי ישראל 2006, דוח החברה להגנת הטבע על מצב חופי הים התיכון, דוח מס' 7 - בחינה משווה בעשור האחרון, עמ' 14.

52 למשל מלון אחר בחוף הים בנתניה, הממוקם במרחק לא רב מהמגרש הנדון.

באחרונה פסק בית המשפט לעניינים מינהליים כי "גופי התכנון חייבים להביא בחשבון... גם את האינטרס הצבורי, עליו הם אמונים. כפי שהובהר - עם חלוף הזמן, עשוי האינטרס הציבורי להשתנות... המצב התכנוני לעולם איננו סטטי, והוא משתנה מדי פעם, בהתאם לשינוי הנסיבות, שינוי התכניות החלות והצרכים המשתנים"[53].

בסעיף 28(א) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "הועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הועדה המקומית בחוק זה או על-פיו, הן בדרך כלל והן בקשר למקום מסויים". לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין, משלא דרשה הוועדה המקומית להגיש תכנית מפורטת חדשה לשטח המגרש כתנאי להיתר, לא דרשה הכנת תסקיר השפעה על הסביבה או חוות דעת סביבתית ואף לא ביקשה את התייחסות הולחו"ף למתן ההיתר ולהשפעת הבנייה על המצוק, היה ראוי שהוועדה המחוזית תעשה שימוש בסמכותה ותחייב את הוועדה המקומית לפעול להכנת תכנית סטטוטורית מפורטת. יודגש כי כפי שהובא לעיל, הוועדה המקומית והוועדה המחוזית אישרו מספר רב של תכניות נקודתיות במתחם תכנית נת/600/א, תכניות ששינו למעשה את אופי התכנית, ומשכך אין זה סביר כי דווקא בשטח הקרוב לשפת המצוק הושארה התכנית הישנה על כנה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי גם אם התכניות להגנת המצוק טרם הבשילו לכלל תכנית מפורטת, היה ראוי כי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית ינצלו את סמכויותיהן על פי סעיפים 77 ו-78 לחוק[54] ויקבעו תנאים למתן היתרי בנייה בקרבת המצוק.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2009, כי בשל הצורך בוודאות ובשמירה על עקרון סופיות הדיון, אין לאפשר בחינה מחודשת של החלטות מוסדות התכנון, דבר שעשויות להיות לו משמעויות כלכליות ניכרות על ערך נכסים וקרקעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שיש חשיבות לעיקרון הסופיות, נוכח מגמות החקיקה הבאות לידי ביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, על משרד הפנים לשקול ליזום תיקון לחוק התכנון והבנייה, שירחיב את סמכויות הולחו"ף ויאפשר לה לבחון מחדש נושאים עקרוניים ופרטניים שאושרו בתכניות ישנות ושיש להם חשיבות רבה לשמירה על הסביבה החופית.

אזור המצוק החופי הוא אזור בסיכון, שכן מתקיים בו תהליך הרס מתמשך, ורשויות השלטון נדרשות להתמודד עם המצב. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן היתר הבנייה למלון - בלא שהוועדה המקומית דרשה שתוכן תכנית מפורטת עדכנית - אינו עולה בקנה אחד עם המאמצים ועם היוזמה הראויה שנוקטת העירייה בכל הנוגע לחיזוק המצוק, דבר העלול ליצור בשטח עובדות בלתי הפיכות.

---

53 עת"מ 1208/08 יחזקאל בנק ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, נבו; בתזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008, הוצע לעגן בחוק את סמכותו של מוסד תכנון לקצוב את תקופת תוקפה של תכנית שאפשר להוציא מכוחה היתרי בנייה.

54 בסעיף 78 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי מוסד תכנון המוסמך להפקיד תכנית רשאי לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום תכנית מוצעת.

מתן היתרים שלא על פי התכניות המפורטות החלות על הקרקע או על הבניין

חוק התכנון והבנייה והתקנות שתוקנו על פיו נועדו למנוע, בין היתר, הקמת מבנים העלולים לסכן את חיי הציבור ואת בריאותו או עלולים לפגוע באינטרסים של סדר, ביטחון, בטיחות, צמצום של מפגעים ומניעתם ושמירה על חזות פני העיר.

לוועדה המקומית ולוועדת המשנה שלה נתונה הסמכות לאכוף את חוק התכנון והבנייה, ומתפקידן להבטיח את קיומן של הוראות החוק ושל כל תקנה על פיו. בחוק התכנון והבנייה נקבע שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית[55], לפי העניין, ועל פי תנאי ההיתר. היתר הבנייה חייב להתאים לתכניות המפורטות החלות על האזור. סעיף 151 לחוק קובע כי לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטייה ניכרת) נקבע מה ייחשב סטייה ניכרת. עוד קובע החוק כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא ההיתר הנדרש או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. החוק מונה גם את האמצעים למניעת העבירות ולעצירת אלה שכבר הוחל בביצוען.

מתן היתרים ואישור הקלות שלא כדין

בבדיקה הועלו מקרים שבהם נתנה הוועדה המקומית היתרים או אישרה הקלות בסטייה ניכרת מהתכניות המפורטות שחלו על הקרקע, בניגוד להוראות החוק. להלן דוגמאות:

1. מתן היתרים להקמת בניין מגורים ב'

על מגרש הממוקם בסמוך לחוף הים חלה תכנית נת/600/א (להלן - התכנית הישנה), שלפיה היה אפשר להקים במגרש בניין מגורים של 8 קומות, ובו 25 יחידות דיור וקומת מרתף המיועדת לחנייה.

במרס 2004 פורסמה להפקדה תכנית נקודתית חדשה החלה רק על המגרש (להלן - התכנית הנקודתית החדשה). תכנית זו, שקיבלה תוקף בינואר 2005, מגדילה את זכויות הבנייה במגרש ומאפשרת, בין היתר, להקים בו בניין מגורים של 15 קומות (במקום 8), ובו 40 יחידות דיור (במקום 25) (להלן - בניין ב'). כמו כן התירה התכנית הנקודתית החדשה להקים שתי קומות מרתף לחנייה, אך אסרה במפורש להקים חניות עיליות. בתכנית נאמר כי "מספר יחידות הדיור הקבוע בתכנית משקף את מלוא הקיבולת האפשרית של המתחם... לפיכך העלאת מספר יחידות דיור תהווה סטייה ניכרת".

היתר הבנייה הראשון: לפי סעיף 97(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה, אם הפקידה הוועדה המחוזית תכנית שבסמכותה וטרם ניתן לה תוקף, לא יינתן היתר בתחום התכנית שלא על פי התכנית המופקדת אלא באישור ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית (להלן - ועדת

---

55 כאמור, יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית.

המשנה להתנגדויות). מכאן, שעל מוסדות התכנון לפעול לפי עקרונותיה של תכנית מופקדת, גם אם טרם אושרה.

באוקטובר 2004, לאחר שהתכנית הנקודתית החדשה הופקדה, אך בטרם אושרה, הגישו לוועדה המקומית חברה א׳ וחברה ד׳ (להלן - יזם ג׳) בקשה להקים מבנה מגורים של 8 קומות, ובו 23 יחידות דיור וכן קומת מרתף אחת בלבד לחנייה - על פי הוראות התכנית הישנה. ועדת המשנה החליטה לאשר את הבקשה בתנאים, ובין יתר התנאים - מתן תוקף לתכנית הנקודתית החדשה. כאמור, בינואר 2005 ניתן תוקף לתכנית הנקודתית החדשה.

נמצא כי במרס 2005 (כחודשיים לאחר שהתכנית הנקודתית החדשה קיבלה תוקף) נתנה הוועדה המקומית ליזם ג׳ היתר לבנות את בניין ב׳ על פי התכנית הישנה (להלן בחלק זה - ההיתר הראשון). היתר הבנייה לא תאם את התכנית הנקודתית החדשה באשר למספר קומות החנייה הנדרשות: בהיתר נקבעה קומת מרתף אחת בלבד לחנייה בעוד שעל פי התכנית הנקודתית החדשה נדרשו שתי קומות מרתף לחנייה. דרישת שני מרתפי חנייה נועדה למלא אחר תנאי הוועדה המחוזית שהחנייה במתחם נת/600/א תהיה תת-קרקעית (ראו לעיל) ולהבטיח שעם מימוש מלא של הזכויות על פי התכנית הנקודתית החדשה לא יהיה מחסור במקומות חנייה[56].

הוועדה המקומית לא דרשה כי בקשת ההיתר תתאים לתכנית הנקודתית החדשה, וממילא לא הבטיחה שבשלב מאוחר יותר, בו יבקש היזם לממש את זכויות הבנייה הנוספות על פי התכנית המפורטת החדשה, ניתן יהיה לקיים את כל תנאיה. הוועדה אף לא הביאה את עניין מתן ההיתר לאישור ועדת המשנה להתנגדויות כנדרש בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי משאושרה תכנית נקודתית חדשה המגדילה את מספר יחידות הדיור במגרש, היה על הוועדה לוודא שהיתר הבנייה אכן תואם את הוראותיה, וזאת כדי למלא את דרישות החוק וכדי למנוע עובדות בלתי הפיכות במגרש. זאת ועוד, בשים לב לכך שדרישות התכנית הנקודתית החדשה בנוגע לחנייה נקבעו על פי תנאי הוועדה המחוזית, יש חשיבות יתרה להקפיד על קיום דרישות אלה.

אישור חניות עיליות: נמצא כי יזם ג׳ חרג מהיתר הבנייה והחל לבנות קומות נוספות על אלה שאושרו לו, ובדצמבר 2005 הגישה נגדו הוועדה כתב אישום. הועלה כי בד בבד עם ניהול ההליך הפלילי טיפלה הוועדה המקומית בבקשת יזם ג׳ למתן היתר בנייה שיכשיר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית. להלן הפרטים:

באפריל 2005 הגיש יזם ג׳ לוועדה עוד בקשה לקבלת היתר בנייה (להלן בחלק זה - ההיתר השני), הפעם על פי התכנית הנקודתית החדשה. היזם ביקש להגדיל את מספר הקומות במבנה מ-8 ל-14 ואת מספר יחידות הדיור מ-23 ל-40.

בינתיים (בטרם אישרה הוועדה את בקשתו מאפריל 2005) החל יזם ג׳ לבנות על פי ההיתר הראשון, ובנה מרתף חנייה אחד בלבד כנדרש בתכנית הישנה (ולא שניים כנדרש בתכנית הנקודתית החדשה). מרתף זה לא הכיל את כל מקומות החנייה הדרושים למבנה שבו 40 יחידות דיור על פי תקן החנייה בתכנית הנקודתית החדשה. בדיון שקיימה ועדת המשנה בספטמבר 2005

---

56 יובהר, כי הוספת מרתפי חנייה לאחר השלמת הבנייה עשויה להיות בלתי אפשרית מעשית או כזו הכרוכה בעלות גבוהה מאד.

בבקשת ההיתר השני הציע יו"ר הוועדה שיזם ג' יגיש לאישור הוועדה המקומית תכנית מפורטת חדשה שבסמכותה לאשר, כדי שזו תתיר להקים במבנה חניות עיליות.

בדיון אחר שקיימה ועדת המשנה בעניין בקשת ההיתר השני, בנובמבר 2005, צוין כי יזם ג' הגיש בקשה למקם במרתף החנייה מתקנים לצורך "מכפילי חנייה"[57]. היועצת המשפטית הפנתה את תשומת לב חברי הוועדה כי "לפי התב"ע החנייה צריכה להיות תת קרקעית". מהנדס העיר הסביר כי מדובר בפתרון ביניים עד לאישורה של תכנית מפורטת חדשה. עם זאת, בניגוד לדרישות החוק והתקנות[58] ובניגוד לנוהג המקובל, לא צירפו מהנדס העיר והדרג המקצועי את המלצתם אלא ציינו כי העניין נתון "לשיקול דעת חברי הוועדה". נמצא כי על פי המלצת יו"ר הוועדה החליטה ועדת המשנה לאשר את הבקשה למתן ההיתר השני בלא שניתנה תשובה להסתייגותה של היועצת המשפטית מההחלטה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הצוות המקצועי השאיר את עניין "מכפילי החניה" לשיקול דעת חברי ועדת המשנה מכיוון שפתרון זה אינו נהוג בבנייני מגורים.

לאחר הדיון בוועדת המשנה הגיש יזם ג' לוועדה המקומית בקשה לאישור תכנית נקודתית נוספת על הקודמת, ולפיה תבוטל קומת מרתף אחת ויותרו חניות עיליות בהיקף של 15% מהחניות הנדרשות על פי התקן[59] (להלן - התכנית הנוספת).

בספטמבר 2006 - לאחר שערר על החלטת הוועדה המקומית לאשר את התכנית הנוספת הוגש לוועדת הערר ונדחה[60] - אושרה התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עקב מחדלה במתן ההיתר הראשון, מבלי שהבטיחה כי יהיו בבניין די מקומות חנייה בעת שיבקש היזם לנצל את זכויות הבנייה על פי התכנית הנקודתית החדשה, נאלצה לאשר תכנית נקודתית נוספת שתכשיר בדיעבד את הבנייה שבוצעה.

היתרי בנייה נוספים: במרס 2006 נתנה הוועדה המקומית ליזם ג' את היתר הבנייה השני לבניית תוספת של 6 קומות ו-17 יחידות דיור במבנה, ובסך הכול אישרה לו לבנות 14 קומות ו-40 יחידות דיור. כחודשיים לאחר מכן, במאי 2006, נתנה הוועדה ליזם ג' עוד היתר בנייה (להלן בחלק זה - ההיתר השלישי) לבניית קומה נוספת (הקומה ה-15).

נמצא כי השטח שהותר ליזם ג' לבנות מעל פני הקרקע על פי ההיתר השלישי חרג בכ-150 מ"ר מהשטח המותר לבנייה על פי התכנית הנקודתית החדשה.

עוד נמצא כי על פי ההיתר השלישי שונה ייעודו של שטח עיקרי של 248 מ"ר משתי דירות מגורים בקומה הראשונה לשטח שירות למחסנים, וכן הותר ליזם ג' להקים עוד שתי דירות בקומות העליונות. אלא שבאותו המועד כבר הקים יזם ג' - על פי ההיתר הראשון והשני שקיבל - דירות

---

57 מתקנים המאפשרים חנייה של שני כלי רכב זה מעל לזה.

58 על פי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, על מהנדס הוועדה המקומית לבדוק את הבקשה להיתר ולאשר שהיא תואמת את התכניות החלות על הנכס ואת הוראות החוק והתקנות.

59 לעניין אישור 15% ממקומות החניה כחנייה עילית - ראו לעיל בנושא תכנון שכונה לאורך חוף הים (נת/600/א).

60 יודגש כי ועדת הערר לא נדרשה לדון בתוקפו של היתר הבנייה הראשון אלא רק בסמכותה של הוועדה המקומית לאשר את התכנית הנוספת.

מגורים עם מרפסות גם בקומה הראשונה (המיועדת על פי ההיתר השלישי למחסנים), כך שההיתר לא תאם למעשה את מצב הבנייה בשטח. גם בכך שבתשריט ההיתר השלישי סומנו מרפסות בקומה הראשונה היה כדי להעיד שמדובר בדירות לכל דבר ועניין. ואכן, בסיור שעשה צוות משרד מבקר המדינה עם מפקח הוועדה המקומית נמצא כי בקומה הראשונה של המבנה יש דירות מגורים ולא מחסנים.

חברה ד'[61] טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לו בנתה רק 40 יחידות דיור, לא הייתה מצליחה לנצל את מלוא זכויותיה לבניית 15 קומות כפי שהתירה לה התכנית, וכי כדי לנצל את זכויותיה באופן המרבי - היה צריך לבנות יחידות דיור נוספות (מעבר ל-40).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ההיתר השלישי ניתן שלא כדין, שכן שטחי הבנייה שנקבעו בהיתר חרגו מהשטח המותר על פי התכנית המפורטת. זאת ועוד, יש לראות בחומרה את התנהלות הוועדה שנתנה היתר שלא תאם את הבנייה בשטח והתעלמה מכך שבפועל נבנו גם בקומה הראשונה דירות מגורים, כך שמספרן הכולל של דירות המגורים בבניין חרג מן המותר על פי התכנית המפורטת.

2. מתן היתרים להקמת בניין מגורים ג' ובניין מגורים ד'

הועלה, כי הוועדה המקומית אישרה הקלות מבלי שהייתה מוסמכת לכך, כדלקמן:

אישור הקלות בשטח הבנייה: בתקנות סטייה ניכרת נקבע כי רק בתכניות שהופקדו עד אוגוסט 1989 יהיה אפשר להגדיל במסגרת הקלה את השטח הכולל המותר לבנייה לפי התכנית, באחוזים משטח המגרש כאמור בתקנות, ואילו בתכניות שלאחר תאריך זה לא יינתנו הקלות.

על מגרשים באחת משכונות המגורים בנתניה חלות תכנית מפורטת נת/28/307/ב, שפורסמה למתן תוקף בספטמבר 1991, ותכנית מפורטת נת/28/307/ב/1, שפורסמה למתן תוקף ביולי 1995.

נמצא כי ועדת המשנה אישרה בשני מקרים בתחום התכניות הללו הקלות שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות תקנות סטייה ניכרת. להלן פרטים:

(א) בנובמבר 2003 ובפברואר 2004 אישרה ועדת המשנה לחברה ב' להקים על מגרש שבבעלותה[62] בניין מגורים שגובהו ארבע קומות, ובו שבע יחידות דיור (להלן - בניין ג'). נוסף על כך אישרה ועדת המשנה הקלה להגדלת השטח העיקרי המותר לבנייה בשיעור 11% משטח המגרשים. במרס 2004 ניתן לחברה ב' היתר בנייה לבניין ג'.

(ב) במרס 2005 אישרה ועדת המשנה לחבר מועצת העיר וחבר ועדת המשנה עו"ד שלמה רוזנווסר (להלן - חבר המועצה) ולבני משפחתו להקים על מגרש שבבעלותם[63], בניין מגורים שגובהו ארבע קומות, ובו שבע יחידות דיור (להלן - בניין ד'). כן אישרה הוועדה לחבר המועצה הקלה להגדלת השטח העיקרי המותר לבנייה בשיעור 6% משטח המגרשים. ביוני 2005 ניתן לחבר המועצה היתר לבניית בניין ד'.

---

61 שהיא שותפה עם יזם ג'.
62 שני מגרשים שהיו בבעלותה אוחדו למגרש האמור על פי פרק ד' לחוק התכנון והבנייה.
63 שני מגרשים שהיו בבעלותם אוחדו למגרש האמור על פי פרק ד' לחוק התכנון והבנייה.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסתמכה לעניין ההקלות על תכנית נת/307/28/ב שהופקדה בשנת 1987.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לא הייתה מוסמכת לאשר הקלות משטח הבנייה, שכן תכנית נת/307/28/ב/1, שהיא התכנית המאוחרת החלה על השטח וקובעת את זכויות הבנייה במגרשים, הופקדה לאחר אוגוסט 1989. אי לכך לא התקיימה דרישת תקנות סטייה ניכרת למתן הקלה, ובנסיבות העניין יש בהקלות שניתנו משום סטייה ניכרת.

ה ק מ ת ע ל י ו ת ג ג : תכנית נת/97/7/400/א (להלן - תכנית עליות הגג) היא תכנית החלה על כל מרחב התכנון של נתניה, ולפיה בחלק הגג המשופע מותר לבנות עליית גג ששטחה יתווסף לשטחי הבנייה העיקריים. התכנית קובעת בין היתר כי הגישה לעליית הגג תהיה מתוך יחידת הדיור הצמודה אליה, וכי תחילת שיפועו של הגג לא תהיה גבוהה מ-50 ס"מ מפני רצפת הגג התחתונה.

(א) נמצא כי בניין ג' הוקם בסטייה מההיתר שניתן לחברה ב', ובין היתר הוחל בהקמת קירות על הגג. באפריל 2005 הגישה הוועדה המקומית כתב אישום נגד חברה ב' ונגד מנהלה בגין הבנייה הבלתי חוקית.

בד בבד עם ניהול ההליך הפלילי דנה הוועדה המקומית בבקשת חברה ב' לאשר תוספת עליות גג לבניין במסגרת הקלה על פי תכנית עליות הגג. בינואר 2006 הוצא היתר הבנייה (להלן בחלק זה - ההיתר השני), ועל פיו הותרה התוספת המבוקשת כהקלה.

הועלה כי השטח שהוסף בקומת הגג על פי ההיתר השני אינו עונה להגדרת "עליית גג" בתכנית עליות הגג, וגובה קומת הגג לפני תחילת שיפוע הגג הוא 2.5 מטר לערך. יוצא שבפועל הותר לבנות קומה שלמה בשטח 98 מ"ר, היכולה לשמש דירה בפני עצמה.

(ב) גם על פי ההיתר שניתן לחבר המועצה להקמת בניין ד' היה אפשר להקים עליית גג ובה דירה ששטחה 148 מ"ר, וזאת נוסף על שטחי הבנייה העיקריים. על פי התשריט להיתר, גובה קומת הגג לפני תחילת שיפוע גג הרעפים היה בצדה האחד כ-2 מטר, ומכאן שגם השטח שהותר להקים בקומת הגג על פי היתר זה אינו עומד בתנאים שנקבעו ל"עליות גג". כמו כן, בתשריט להיתר שאושר על ידי הוועדה המקומית[64] סומנו בכל הקומות "חללים" (אשר לא חושבו במניין השטחים, וזאת אף על פי שעל פי החוק ועל פי התקנות[65], כל שטח מקורה צריך להיחשב במניין שטחי הבנייה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לקומת הגג בבניין ג' אין גישה חיצונית והכניסה אליה היא מהקומה שמתחתיה בלבד. עוד מסרה, כי בבקשה המקורית שהגיש חבר המועצה נכלל חלל (פיר) שאינו מקורה ומשום כך לא נכלל בחישוב השטחים. לעומת זאת, חבר המועצה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 כי בבקשה להיתר הבנייה שאישרה הוועדה יש תקרות לחללים.

---

64 על פי דוח בדיקה של היחידה לפיקוח על הבנייה, של משרד הפנים מחוז מרכז.

65 תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היתרי הבנייה לבניין ג׳ ולבניין ד׳ ניתנו בסטייה מהתכנית המפורטת החלה על המגרשים, שכן גובה תחילת שיפוע הגג בבניינים אינו עומד בתנאים שנקבעו בתכנית עליות הגג. בנסיבות אלה היה על הוועדה לחשב את שטח קומת הגג כשטח עיקרי לכל דבר ועניין, אפילו לא הייתה לקומת הגג כניסה נפרדת. יצוין כי גם אישור ״חללים״ בבניין ד׳ בלי ששטחם נכלל במניין השטחים בבניין אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והתקנות.

☆

על פי סעיף 48 לחוק מתן היתר או אישור שלא כדין הינם עבירה פלילית, דבר המחייב את חברי מוסדות התכנון בזהירות יתר בבואם לאשר בקשות למתן היתרי בנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלותה של הוועדה המקומית במקרים שהובאו לעיל. מתן היתר שלא על פי הוראות התכנית המפורטת הוא בלתי חוקי. על הוועדה להקפיד כי ההיתרים וההקלות שהיא מאשרת יעמדו בכל התנאים והדרישות שנקבעו בחוק, בתקנות ובהוראות התכניות המפורטות.

מערך הפיקוח והאכיפה

עבירות על חוק התכנון והבנייה הן מהעבירות הנפוצות ביותר. בתי המשפט התבטאו לא פעם כי מדובר ב״מכת מדינה״ שיש להילחם בה ולמגר אותה, וכדברי בית המשפט העליון: ״הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבנייה לחזון נפרץ, ורבים וגם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם לב לאזהרת גורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בית המשפט[66]״.

בשל הצורך לחזק את מערכת האכיפה בתחום התכנון והבנייה הוגשה הצעה לתיקונים בחוק התכנון והבנייה[67] (להלן - תזכיר חוק התכנון והבנייה). לפי דברי ההסבר לתזכיר החוק, לתופעת עבריינות הבנייה גורמים רבים, ובהם: אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, התמשכות ההליכים, ענישה מקלה, היעדר אכיפה של צווי הריסה והטיפול הממושך בהוצאתם לפועל. אי לכך, וכדי לחזק את כוח הרתעה של גופי הפיקוח והאכיפה, הוצע לחזק את סמכויותיהם של גורמי אכיפת החוק ולהחמיר את הענישה של עברייני בנייה.

בוועדה המקומית פועלת מחלקת פיקוח[68] המונה שמונה מפקחים ומנהל מחלקה. משמתגלות עבירות בנייה במרחב התכנון שולחת הוועדה המקומית מכתבי התראה לעברייני הבנייה ומוציאה

---

66 ע״פ 917/85 **הועדה המקומית גליל מזרחי נ׳ אבו נימר**, פ״ד מא(4) 29, 32.

67 תזכיר חוק מפברואר 2008.

68 במסגרת אגף רישוי ופיקוח.

צווי הפסקה מינהליים נגד הבנייה הבלתי חוקית. לפעמים הוועדה פונה לבית המשפט כדי לאשר את תוקפו של צו ההפסקה המינהלי[69] או מוציאה צווי הריסה מינהליים. המחלקה המשפטית מגישה, באמצעות התובעת העירונית לענייני תכנון ובנייה (להלן - התובעת העירונית), כתבי אישום נגד עברייני הבנייה.

היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה של משרד הפנים (להלן - היחידה לפיקוח על הבנייה) הביעה דעתה[70] כי על הוועדה המקומית לשפר את פעולות האכיפה מן ההיבט של מהות הפעולות הננקטות ומן ההיבט של היקפן. בין היתר המליצה היחידה כי הוועדה המקומית תרבה בפעולות הריסה של מבנים בלתי חוקיים ותמנע ככל האפשר עבירות בנייה חדשות, בעיקר חריגות בנייה בבתי מגורים חדשים, שהוועדה נוהגת להכשירן בדיעבד. נוכח המלצות היחידה הציבה לעצמה העירייה כמטרה להגביר את תדירות הפיקוח לאיתור חריגות בנייה, לצמצם התחלות בנייה ללא היתר ולשפר את איכות הבנייה, והוועדה המקומית גיבשה תכנית עבודה עתידית לשיפור מערך הפיקוח והאכיפה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מערך האכיפה שלה אורגן מחדש, ונעשים מאמצים גדולים להריסת מבנים בלתי חוקיים, בייחוד לאורך החופים ובשטחי ציבור. לדבריה, התובעת העירונית נוקטת את כל האמצעים העומדים לרשותה לענישת עברייני בנייה.

הביקורת העלתה מקרים שהפיקוח שהפעילה הוועדה המקומית[71] לא היה יעיל דיו, ועבירות הבנייה התגלו רק בשלב מתקדם של הבנייה, לעתים רק לאחר שהוגשו תלונות[72]. עוד הועלה כי במקרים רבים לא הרתיעו צעדי האכיפה של מחלקת הפיקוח ושל התובעת העירונית את עברייני הבנייה, והם המשיכו בעבירות הבנייה גם לאחר שהוועדה המקומית הוציאה צווי הפסקה מינהליים, ולעתים גם לאחר שהוגשו נגדם כתבי אישום[73].

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה המקומית תפעל במרץ להשגת המטרות שהציבה לעצמה העירייה בנושא שיפור מערך הפיקוח והאכיפה.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית

לפי דברי ההסבר בתזכיר חוק התכנון והבנייה, הנוהג להכשיר בדיעבד חריגות בנייה מעודד את הציבור לעבור על החוק ולהעמיד את מוסד התכנון בפני עובדה מוגמרת.

---

69 על פי החוק, צו הפסקה מינהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו, זולת אם לפני תום אותו מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו בקשה לאישורו.

70 בחוות דעת שהגישה למינהל התכנון במרס 2007 לצורך אישור שר הפנים שהוועדה המקומית מקיימת את תנאי סעיף 62א (ג)(1).

71 הביקורת נגעה בעיקר לשנים 2004-2007.

72 לדוגמה: בבניין מגורים א׳ לעיל בנו קומה נוספת ודירת קרקע בניגוד להיתר, בבניין מגורים ה׳ להלן בנו ארבע קומות ללא היתר; בבית מגורים ז׳ להלן בנו תוספת לדירה ללא היתר; בבית מגורים אחר בנו בית צמוד קרקע ובריכת שחיה ללא היתר.

73 לדוגמה: בניין מגורים ה׳, בניין מגורים ו׳ להלן.

בעבר אמר בית המשפט כי ועדת תכנון אינה רשאית לסרב לדון בבקשה להיתר של נאשם בעבירת בנייה שמשפטו תלוי ועומד, וכי מדובר בשני הליכים מקבילים שאין האחד תלוי ברעהו[74]. אולם בפסק דין מאוחר יותר קבע בית המשפט[75] כי "הפרה בוטה של דיני התכנון תוך קביעת עובדות בשטח וניסיון לכוף באמצעותן על מוסדות התכנון החלטה לאשר תכנית המכשירה פעולות שנעשו שלא כדין, צריכה לבוא בגדר שיקולי התכנון של מוסדות התכנון".

גם על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה[76], ועדת תכנון רשאית לשקול לעניין אישור תכנית שהגישו לה מי שתלויים ועומדים נגדם הליכים פליליים הן את העובדה שהבקשה נועדה להכשיר בדיעבד עבירות בנייה והן את הצורך שלא לעודד עבריינות בנייה.

1. הועלה כי הוועדה המקומית פעלה בשני מסלולים נפרדים: מצד אחד הוציאה צווי הפסקה מינהליים והגישה כתבי אישום נגד עברייני הבנייה, ומן הצד האחר דנה ואישרה את בקשותיהם לשינוי תכניות מפורטות ולמתן הקלות שנועדו להכשיר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית.

גם ועדת הערר[77] העירה לוועדה המקומית ואמרה כי "על הוועדה המקומית לנקוט בהליכי אכיפה ופיקוח ולא לאפשר למצב בעיר להתדרדר ולמנוע היווצרותן של נורמות פסולות לפיהן מקדימים היזמים בניה להיתרים וע"י כך יוצרים מצב קיים אותו הם מנסים אח"כ להכתיב למוסדות התכנון. על הוועדה המקומית לשקול שיקולים תכנוניים אמיתיים, בהתעלם מעובדות שנקבעו בשטח ועליה לתבוע ממי שמבקש הקלות כה משמעותיות את כל הנימוקים וההצדקות לכך".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית, בדרך של תיקון תכניות מפורטות או מתן הקלות, מעודדת ביצוע עבירות בנייה. בנוסף יש בכך כדי לפגום בתכנון העירוני הכולל, שכן הבונים קובעים עובדות בשטח ועל מוסדות התכנון להתחשב בהן בשלב מאוחר יותר.

2. מדיניות הוועדה המקומית להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית באה לידי ביטוי ב"שיטה" שהשתרשה בקרב הבונים לקבלת היתרים לאחר שהחלה הבנייה, בבחינת "קודם בונים ואחר כך מבקשים היתר". על פי "שיטה" זו מבקשי ההיתר מגישים לוועדה בקשות לשינוי התכנית המפורטת החלה על הקרקע ולקבלת היתרי בנייה, ותוך כדי הליכי התכנון והרישוי הם מתחילים בבנייה וקובעים עובדות בשטח. במקרים רבים הליכים אלה מתמשכים, וההיתר ניתן רק לאחר שהבנייה הגיעה לשלביה הסופיים, אם בשל עומס בוועדות התכנון ואם משום שמבקשי ההיתר לא קיימו את התנאים למתן ההיתר או לאישור התכנית המפורטת. אמנם במקרים לא מעטים נקטה הוועדה המקומית צעדי אכיפה נגד מי שבנו ללא היתר ואף הגישה נגדם כתבי אישום, אך בסופו של דבר, משהגיע מועד הדיון בבית המשפט טענו הנאשמים כי כבר ניתן היתר לבנייה הבלתי חוקית או שההיתר צפוי להינתן בקרוב. טיעון כזה מסייע לנאשמים להגיע לעסקת טיעון עם התביעה ולקבל הקלות בעונשם, ולעתים הוא מסייע להם למחוק את כתב האישום שהוגש נגדם.

---

74 ע"פ 181/90 **לייזר נ' מדינת ישראל** (פסק הדין לא פורסם, והוא מובא מתוך הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1150).

75 עת"מ (ת"א) 1544/04 **יסודות יניב בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז**, נבו.

76 הנחיה מס' 8.1150 מ-24.1.01.

77 ערר 309/05. הוועדה דנה בעניין מתן הקלה מקו בניין.

על פי פסיקת בית המשפט, החלטת ועדה לאשר בקשה בתנאים אינה היתר בנייה ואין בה משום הרשאה לבצע עבודות בנייה בטרם הוצא ההיתר[78]. היתר בנייה הוא מסמך בכתב שהוצא על ידי ועדה מקומית ומתיר את הבנייה, וכל עוד מסמך כזה לא נמסר לידי מבקש ההיתר, הרי אין בידו היתר בנייה[79]. עוד נאמר בפסיקה[80] כי היתר הבנייה נועד להגן על הציבור מפני עבודות בנייה אשר לא יעמדו בפיקוח של הרשויות המופקדות על מתן ההיתרים, לכן, בלא כל קשר בקשיים שבהשגת היתר, אין להתחיל בעבודות בנייה כל עוד אין בידי המבצע היתר כדין כמשמעותו בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי דרך של מתן היתר במהלך הבנייה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התכנון והבנייה ועם הפסיקה, ויש בה משום הכשר בדיעבד לבנייה בלתי חוקית. גם אם התקבל אישור עקרוני לבקשה, יש עוד כברת דרך שיש לעשותה עד למתן ההיתר. על הוועדה המקומית לעמוד על כך שהבונים יעמדו בתנאים ובדרישות למתן ההיתר. התחלת הבנייה בד בבד עם ניהול ההליך התכנוני כובלת את ידי ועדות התכנון והופכת אותן ל"חותמת גומי" המאשרת את בקשות היזמים לאחר שאלה כבר הזדרזו והקדימו אותן באמצעות קביעת עובדות בשטח.

להלן דוגמאות למקרים שהוועדה המקומית פעלה כדי להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית:

1. הכשרה בדיעבד של חריגות בנייה בבניין מגורים ד'

מתן היתרים ושינוי התכנית המפורטת: הועלה כי חבר המועצה עו"ד שלמה רוזנווסר בנה את בניין ד' בסטייה ניכרת מהיתר הבנייה ומהתכנית המפורטת (ראו לעיל), בין היתר בשל תוספת שטחי בנייה שהוגדרו בבקשה להיתר כ"חללים". בחודשים ספטמבר-דצמבר 2005 הוציא מפקח הבנייה של הוועדה המקומית כמה התראות בגין הבנייה הבלתי חוקית. כחודשיים לאחר מכן, בפברואר 2006, הגיש חבר המועצה לוועדה בקשה לקבלת היתר בנייה מתוקן, בעקבות השינויים שביצע.

אף על פי שהוועדה המקומית הוציאה בתחילת מאי 2006 צו מינהלי להפסקת עבודות הבנייה, המשיך חבר המועצה בבנייה הבלתי חוקית. משפנתה הוועדה לבית המשפט בבקשה לאישור הצו המינהלי, הגיש חבר המועצה לבית המשפט בקשה לביטולו וטען כי בקשתו לבצע שינויים בהיתר הבנייה לא הובאה לדיון בוועדה המקומית משיקולים זרים הנובעים מחברותו בסיעת האופוזיציה של מועצת העירייה.

הועלה כי בקשתו של חבר המועצה נבדקה בידי אגף רישוי ופיקוח, ובבדיקתם נמצא כי השינויים שביקש אינם תואמים את מצב הבניין בשטח וכי בעבודות שבוצעו נוספה תוספת נכבדה (יותר מ-100 מ"ר) לשטחי הבנייה העיקריים. מכיוון שיש בכך משום סטייה ניכרת מהתכנית המפורטת החלה על המגרש, ממילא לא היה אפשר להביא את הבקשה לדיון בפני הוועדה המקומית.

חבר המועצה הגיש לוועדה המקומית בקשה נוספת, מתוקנת, בהסתמך על התכניות התקפות. בבקשה נכללו תוספות השטח שנבנו בסטייה מן ההיתר, ושטח עיקרי מסוים בקומת הקרקע סומן

---

78 רע"פ 2618/05 **מקום בים נ' מדינת ישראל, פדאור**; ת"פ (בית שאן) 1467/01 **מ"י נ' אבו ראס**, פדאור.

79 בג"ץ 80/529/ **גרצברג נ' הוועדה המקומית**, פ"ד לה(2) 491, 498.

80 עמ"ק 70/00 (פ"ת) **מדינת ישראל נ' אולימפיה בניה השקעות ופיתוח בע"מ** (לא פורסם).

כמיועד להריסה. לאחר שהוגשה הבקשה הנוספת נמחקה בהסכמה - על פי הנחיות מהנדס הוועדה - הבקשה לאישור צו ההפסקה המינהלי. ועדת המשנה החליטה בסוף מאי 2006 לאשר את הבקשה, ובפברואר 2007 ניתן לחבר המועצה היתר בנייה מתוקן לבניית שמונה יחידות דיור[81].

הועלה[82] כי הדירה בקומת הקרקע לא נהרסה, אך חלונותיה נאטמו בלוחות עץ. עוד נמצא כי במבנה נעשו חריגות בנייה גם מההיתר שניתן בפברואר 2007.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נתנה אישור לחיבור הבניין לתשתיות (טופס 4) רק לשבע משמונה יחידות הדיור במבנה (ראו להלן בעניין טופס 4 חלקי).

הועלה, כי גם הדירה שנבנתה בקומת הקרקע חוברה לרשת החשמל, וזאת למרות שלא ניתן לכך טופס 4.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על הפגם שנפל במתן היתר הבנייה. כל עוד לא נהרס חלק המבנה החורג משטחי הבנייה המותרים על פי התכנית המפורטת, ניתן ההיתר שלא כדין, שכן סך כל השטחים הבנויים חרג מן המותר בתכנית. זאת ועוד, נוכח חריגות הבנייה המרובות היה על הוועדה להקפיד כי לא יינתן היתר שאינו תואם את מצב הבנייה בשטח.

הועלה כי בד בבד עם קבלת היתר הבנייה המתוקן הגיש חבר המועצה לוועדה המקומית בקשה לאישור תכנית מפורטת חדשה בסמכות הוועדה המחוזית, וזאת כדי להכשיר בדיעבד את שטחי הבנייה הנוספים שנבנו שלא כחוק. הוועדה המקומית המליצה בפני הוועדה המחוזית לאשר את התכנית, ובמרס 2008 קיבלה התכנית תוקף.

חבר המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התכנית המפורטת שנועדה להכשיר מצב קיים אושרה בידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית "לאחר שיקול דעת". לדבריו, החריגה בבנייה בשטח העיקרי בוצעה בתום לב ושלא באשמתו, לאחר שנאלץ לפתוח "חללים" שנכללו בבקשת ההיתר הראשונה. גם בתשובתו למשרד מבקר המדינה חזר ומסר חבר המועצה כי הוועדה המקומית הערימה עליו קשיים במתן ההיתר ובאישור בקשתו לביצוע שינויים במבנה בשל היותו חבר סיעת האופוזיציה של מועצת העירייה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במקרה האמור היה עליה להחמיר עם המבקש, מכיוון שהוא - כנבחר ציבור, חבר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ועורך דין במקצועו - אמור היה לשמש דוגמה אישית. הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא בוחנת תכניות המובאות בפניה מהבחינה התכנונית וכן מביאה בחשבון את השיקול של אי-עידוד עבריינות בנייה. עם זאת, במקרה הנדון הובאה בפניה בקשה לסגירה ה"חללים" כתוצאה מדרישה עיצובית, והרקע שקדם לכך לא הוצג לה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי בהחלטתן לאשר את התכנית המפורטת שנועדה להכשיר את חריגות הבנייה יש משום עידוד לבצע עבירות בנייה.

---

81 על פי תכנית מפורטת נקודתית שאישרה הוועדה המקומית בפברואר 2006, שהתירה תוספת יחידת דיור במגרש.

82 על פי דוח בדיקה של היחידה לפיקוח על הבנייה, מחוז מרכז.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלותו של חבר המועצה, בייחוד בשל היותו חבר ועדת המשנה האמור לשמש במעשיו מופת לכלל התושבים.

טיפול משרד המשפטים ומשרד הפנים בחריגות הבנייה: במאי 2006 פנתה התובעת העירונית למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין), לשם קבלת הנחיות בעניין הגשת כתב אישום נגד חבר המועצה.

בפברואר 2007, לאחר שקיבל הבהרות מהתובעת העירונית בנוגע לעבירות הבנייה המיוחסות לחבר המועצה, העביר עורך דין מהמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין את החקירה בעניין לטיפולו של מר אבי דותן, מנהל היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים ולטיפולו של הממונה על הפיקוח מהיחידה לפיקוח על הבנייה, מחוז מרכז (להלן - הממונה על הפיקוח המחוזי). ביולי 2007 שב עורך הדין והודיע לממונה על הפיקוח המחוזי כי "נוכח מורכבות העניין ורגישותו קיים צורך כי המשך החקירה ייעשה בליווי תובע מחוזי, על פי נוהל העברת תיקים. בחירת התובע המלווה תיעשה על ידנו בהתייעצות עמכם". בד בבד בדק מפקח מהיחידה לפיקוח על הבנייה את היתר הבנייה ואת המבנה.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, מאי 2008 לא הושלמה החקירה וממילא לא הוגש כתב אישום נגד חבר המועצה, וזאת בשל חילוקי דעות שהתגלעו בין המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ובין היחידה לפיקוח על הבנייה. הממונה על הפיקוח המחוזי סירב למנות תובע מלווה לחקירה כדרישת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בנימוק של היעדר תקציב. זאת ועוד, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין טענה כי היא עצמה אינה גוף חוקר, ולכן כל האחריות להשלמת החקירה מוטלת על כתפי היחידה לפיקוח על הבנייה, ואילו היחידה לפיקוח על הבנייה טענה כי מאחר שלא קיבלה מהמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין אישור לחקור באזהרה את חבר המועצה, אין היא יכולה להתקדם בטיפול בעבירות הבנייה שביצע.

המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מסרה בתשובתה מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה כי טיפלה בעניין באופן רציני ויסודי והשקיעה בכך משאבים רבים, אך מכיוון שהיחידה לפיקוח על הבנייה לא מילאה אחר ההנחיה המקצועית של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין - שהחקירה תיעשה בליווי משפטי - התעכבה ההחלטה בנוגע להגשת כתב אישום. היחידה לפיקוח על הבנייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה כי חקירת אישי ציבור נבחרים היא משימה מורכבת ועדינה שיש לתת אותה בידי אנשים המיומנים בחקירות ומוסמכים לכך במסגרת תפקידם, ואין זה תפקידם של מפקחי הבנייה.

פרקליט המדינה, מר משה לדור, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2009, כי בעקבות הביקורת זימן ללשכתו את מנכ"ל משרד הפנים, היועץ המשפטי של משרד הפנים ומנהל היחידה לפיקוח על הבנייה והעמיד אותם על חובתה של היחידה לפיקוח על הבנייה לחקור חשדות על פי חוק התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר ליחידה לפיקוח על הבנייה כי היה עליה לפעול בתיאום עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ולקיים את הנחיותיה, בייחוד בשים לב לכך שאין לה הכלים לחקירת אישי ציבור, כפי שהיא עצמה העידה. המחלוקת בין שתי יחידות ממשלתיות אינה מצדיקה את השיהוי הרב - יותר משנה - בטיפול בעבירות הבנייה, וראוי היה כי תימצא הדרך ליישוב מחלוקת זו. הסחבת בהליכים יש בה כדי לפגוע ביעילות אכיפתם של דיני התכנון והבנייה. הדבר חמור שבעתיים כשגורמי הסחבת הם גופים ממשלתיים רמי דרג האמורים - הם עצמם - לאכוף את דיני התכנון והבנייה.

2. אישור הקלה בסטייה ניכרת כדי להכשיר בנייה בלתי חוקית בבניין מגורים ה׳

על מגרש במרכז העיר ששטחו כדונם חלה תכנית מפורטת שלפיה אפשר להקים במגרש מבנה מגורים של 8 קומות. התכנית מתירה לבנות מרתפי חנייה תת-קרקעיים ואוסרת במפורש להשכיר חנייה לכל גורם שהוא פרט לדיירי הבניין. המגרש הוא בבעלות חברה ה׳, שמנהלה הוא גם מנהל חברה ב׳ לעיל.

היתר הבנייה הראשון: בדצמבר 2005 ניתן לחברה ה׳ היתר לבניית בית משותף של 7 קומות, ובו 14 יחידות דיור וכן קומת חנייה ומעלית (להלן - בניין ה׳). ההיתר ניתן בדיעבד, לאחר שהחברה כבר בנתה 4 קומות ללא היתר[83].

נמצא כי חברה ה׳ בנתה את בניין ה׳ בחריגה מהיתר זה ומהתכנית המפורטת והוסיפה לו שתי קומות וחדרים על הגג בשטח של כ-365 מ״ר וכן קומת חנייה נוספת. קומת החנייה התחתונה אינה משמשת את דיירי הבניין, ובעת שצוות משרד מבקר המדינה ביקר במקום היא הייתה נעולה.

בסוף ספטמבר 2006 הגישה הוועדה כתב אישום נגד חברה ה׳ ונגד בעליה בגין הבנייה הבלתי חוקית. גם לאחר שהוגש כתב האישום המשיכה החברה בבנייה הבלתי חוקית, והתביעה נאלצה לתקן את כתב האישום על פי מה שהספיקה החברה לבנות באופן בלתי חוקי בשטח. בינואר 2008 הודו בעלי החברה (למעט אחד) בעובדות שפורטו בכתב האישום, וביתּ המשפט הרשיע אותם בעבירות אלה.

היתר הבנייה השני: על פי תקנות סטייה ניכרת, בתכנית שהופקדה עד 1.8.89 לא יראו כסטייה ניכרת הגדלה של שטח הרצפה[84] בשיעורים הקבועים בתקנות, ובסך הכול לא יותר מהגדלה של 11% משטח המגרש[85]. בהיעדר מעלית בבניין, אפשר בנסיבות מסוימות, על פי התקנות, להגדיל את השטח הכולל המותר לבנייה בעוד 5% משטח המגרש.

בד בבד עם הבנייה הבלתי חוקית פעלה חברה ה׳ להכשיר בדיעבד חלק מחריגות הבנייה שביצעה בבניין ה׳. במאי 2006, בדיון שקיימה ועדת המשנה בבקשת חברה ה׳, טענו המתנגדים להקמת מרתף החנייה הנוסף כי המרתף לא נועד לשמש מרתף חנייה לבניין אלא הוא קומה העומדת בפני עצמה. מנהל חברה ה׳ ציין כי ״החניון שאני אבנה יעזור בכל העיר. יש לי 2 מרתפי חניה אחד פרטי ואחד בשכר״. לבסוף אישרה ועדת המשנה לחברה ה׳ תוספת שתי יחידות דיור ושתי קומות, ותוספת 16% בשטח הבנייה כהקלה. יצוין כי בבקשה שהגישה החברה התבקשה הוועדה לאשר תוספת של 21.7% לשטח, דבר שיכול להעיד על כך שהשטח שבנתה החברה בפועל היה גדול אף מזה שאושר לה כהקלה. באוגוסט 2006 דנה גם הוועדה המקומית בבקשה, ואף היא החליטה לאשרה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בבקשה הראשונה שהוגשה לא נוצלו כל ההקלות האפשריות במגרש.

---

83 לאחר שניתן ההיתר הסכימה הוועדה עם החברה על עסקת טיעון בהליך פלילי שנקטה נגדה בגין הבנייה ללא היתר.

84 שטח הבנייה הכולל המותר על פי התכנית.

85 בתקנות נקבעו שיעורי ההגדלה האלה: הגדלה שאינה עולה על 6% משטח המגרש וכן 2.5% לכל אחת מן הקומות הנוספות, ובסך הכול לא יותר מ-5%. כל השיעורים הללו מצטברים בחישוב כולל ל-11%.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לא הייתה מוסמכת לאשר שטח נוסף של 5% לצורך מעלית, שכן בהיתר הבנייה הראשון שהוצא למבנה כבר נכללה הקמת מעלית. מִשכך, לא הייתה הצדקה חוקית לאשר לחברה כהקלה תוספת שטח בשיעור הגבוה מזה המותר על פי תקנות סטייה ניכרת (16% שאושרו לעומת 11% המותרים).

זאת ועוד, היה ראוי שהוועדה המקומית תתייחס להצהרותיו של בעל חברה ה' בדיון שהתקיים בוועדת המשנה, שמהן עולה לכאורה כי בכוונתו לעשות בחנייה שימוש מסחרי[86]. בנסיבות אלה היה על הוועדה לבדוק את התאמת קומות החנייה להוראות התכנית המפורטת.

ה ג ש ת ה ע ר ר : בספטמבר 2006 הגישו שני חברים ממועצת העירייה ערר נגד ההחלטה של הוועדה המקומית, בנימוק שהבקשה אינה תואמת את התכנית המפורטת. הוועדה המקומית לא הגישה את תגובתה לערר. ועדת הערר קבעה כי הבקשה שהוגשה אינה תואמת את הבנייה ואף אינה תואמת את מה שאושר. אי לכך החליטה ועדת הערר בדצמבר 2006 לבטל את החלטת הוועדה המקומית ולהחזיר אליה את הבקשה "לצורך תיקון הבקשה, ולצורך דיון ממשי כאשר בפני הוועדה עומדים כל הנתונים ...ולצורך מתן החלטה מפורטת ומנומקת של הוועדה המקומית המתייחסת לכל אחת ואחת מן הטענות שנטענו על ידי העוררים".

במרס 2007 קיימה הוועדה המקומית דיון חוזר בבקשה והחליטה לאשר אותה ואת ההקלות, בתנאי שתתוקן התכנית על פי הנחיות אגף רישוי ופיקוח. נמצא כי הוועדה לא דנה דיון של ממש בבקשה ולא התייחסה לטענות העוררים, ובין היתר לטענות כנגד אישור ההקלה ולטענה כי נעשה שימוש מסחרי בקומת החנייה, כפי שנדרשה לעשות על ידי ועדת הערר. עוד הועלה כי בדיון במתן ההיתר התעלמה הוועדה מכך שהבקשה לא תאמה את הבנייה בפועל ומכך שבקומת הקרקע בנתה חברה ה' דירה נוספת ללא היתר, וזאת נוסף על חריגות הבנייה שפורטו בכתב האישום שהוגש נגדה. עד מועד סיום הביקורת לא נקטה הוועדה צעדים נגד בנייה בלתי חוקית זו.

במאי 2008 ניתן היתר הבנייה השני. הועלה כי חברה ה' אכלסה את המבנה בלי שקיבלה אישור לחיבור המבנה לתשתיות (טופס 4) ותעודת גמר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש לראות בחומרה את התנהלותה בעניין זה. הוועדה לא דנה דיון של ממש בטענות שהועלו בפניה כפי שהורתה לה ועדת הערר, ונתנה היתר להכשרת הבנייה הבלתי חוקית בדיעבד, אף על פי שהבקשה שהוגשה לה לא תאמה את הבנייה שבוצעה בשטח. במחדלים אלה של הוועדה יש משום עידוד להמשך עבריינות הבנייה.

3. הכשרה בדיעבד של חריגות בנייה בבניין מגורים ו'

(א) על מגרש בחוף הים חלה תכנית נת/600/א. לפי התכנית ניתן להקים על המגרש בניין מגורים בן 6 קומות ובו 18 יחידות דיור. במאי 2004 אישרה רשות הרישוי את בקשתה של חברה

---

86 עשיית שימוש מסחרי במרתף חנייה של בניין מגורים היא שימוש חורג, ונוסף על כך יש לראות בשטחים המשמשים לחנייה חלק מהשטח העיקרי המותר לבנייה במגרש.

א׳ לקבל היתר לבניית בניין של 6 קומות על המגרש (להלן - בניין ו׳). בספטמבר 2004 ניתן היתר הבנייה.

נמצא, כי חברה א׳ בנתה בבניין ו׳ עוד שתי קומות ללא היתר. אף על פי שהוועדה הוציאה ביוני 2005 צו מינהלי להפסקת הבנייה המשיכה חברה א׳ לבנות ללא היתר. באוגוסט 2005 הגישה הוועדה נגד חברה א׳ כתב אישום בגין בנייה בלתי חוקית של 5 קומות (בנוסף ל-6 הקומות שאושרו לה), אך החברה המשיכה ובנתה עוד 5 קומות, ובסך הכול 10 קומות נוספות (סך כל הקומות בבניין - 16). בנובמבר 2005 הגישה הוועדה המקומית כנגד החברה עוד כתב אישום.

בינתיים פורסמה למתן תוקף בדצמבר 2005 תכנית נקודתית חדשה שיזמה חברה א׳ ואשר הייתה מופקדת על פי החלטת הוועדה המחוזית מאז יוני 2004. בין היתר, תכנית זו מגדילה את מספר הקומות מ-6 ל-15 על קומת עמודים כפולה ומרתף חנייה ואת מספר יחידות הדיור מ-18 ל-31.

נמצא כי בינואר 2006, זמן קצר לאחר שאושרה התכנית הנקודתית החדשה האמורה, הגישה חברה א׳ לוועדה בקשה להיתר בנייה כדי להכשיר את עבירות הבנייה שביצעה, בהסתמך על התכנית. במרס 2006 דנה ועדת המשנה בבקשה ואישרה לחברה להקים בניין של 16 קומות - 15 קומות על פי התכנית המפורטת החדשה וקומה נוספת כהקלה. במאי 2006 ניתן ההיתר.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נקטה באמצעי אכיפה נגד הבנייה הבלתי חוקית. עם זאת הוסיפה כי אכן היה עליה לתת במקרה זה משקל יתר במסגרת הליכי התכנון גם לעבירות הבנייה הרבות שביצעה החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שאישרה לחברה א׳ הקלה לתוספת קומה זמן כה קצר לאחר שאושרה תכנית קודמת - שהחברה עצמה יזמה - המגדילה את זכויות הבנייה בבניין, לרבות מספר הקומות בו. לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית מפורטת חדשה המובאת לאישור מוסדות התכנון אמורה להציג תמונה כוללת של הבנייה הצפויה, ולכן אין זה ראוי לאשר הקלה מן התכנית בסמוך למועד אישורה. זאת ועוד, שיקול הדעת של הוועדה באישור ההקלה היה בלתי ראוי, שכן הקלה זו נועדה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית שביצע מבקש ההיתר. יש להדגיש כי בייחוד במקרה זה - שבו עשתה החברה דין לעצמה ובנתה 10 קומות באופן בלתי חוקי, בלא להמתין לקבלת האישורים וההיתרים ובהתעלם מצווי ההפסקה ומכתבי האישום שהגישה הוועדה - היה על הוועדה לתת משקל של ממש לשיקול שאין לעודד עבריינות בנייה, למען יראו ויירא.

(ב) על פי התוספת השנייה לחוק, לא יינתן היתר להקלה מגובה בניין בתחום הסביבה החופית אלא באישור הולחו״ף. נמצא כי אף על פי שהוועדה אישרה במקרה זה הקלה לתוספת קומה למבנה, דהיינו הקלה מגובה הבניין, לא הובא העניין לאישור הולחו״ף.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הבקשה להקלה לא הובאה בפני הולחו״ף עקב טעות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מתן היתר הבנייה בנסיבות המתוארות היה בניגוד להוראות החוק.

☆

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אם התכנית או הבקשה להקלה תואמים את מדיניות התכנון של הוועדה - הבקשה מאושרת, וכי היא אינה מאפשרת קידום סטטוטורי של תכנית ללא מיצוי ההליך הפלילי. כמו כן מסרה הוועדה כי העובדה שבתי המשפט מעכבים לעיתים ביצוע צווי הריסה כדי לאפשר לעברייני הבנייה להכשיר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית יש בה מסר לחברי הוועדה (שהם נבחרי ציבור) כי אפשר להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית.

ממצאי הביקורת שהובאו לעיל, מלמדים כי הוועדה המקומית הכשירה בדיעבד עבירות בנייה שבוצעו בסטייה מהתכניות המפורטות, לעתים בניגוד למדיניות התכנון שלה ושל הוועדה המחוזית. לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות הוועדה המקומית המכשירה בדיעבד בנייה בלתי חוקית באמצעות אישור הקלות ואישור תכניות מפורטות פוגעת במאמצים למיגור עבריינות הבנייה.

אי-התאמה בין הבקשות להיתר המובאות לדיון ובין הוראות התכנית המפורטת

במקרים רבים נמצא כי הבקשות להיתר המובאות לדיון בפני הוועדה המקומית ובפני ועדת המשנה אינן תואמות את הוראות התכניות המפורטות החלות על הקרקע. השוני הוא בפרטים מהותיים כמו היקף שטחי הבנייה, גודל הדירות או מיקום קווי הבניין. הוועדה המקומית נוהגת לאשר בקשות מעין אלה בכפוף לתיקון הבקשה על פי דרישות אגף רישוי ופיקוח ובכפוף לכך שהבקשה תותאם לתכנית המפורטת[87].

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לדון אך ורק בבקשות להיתר המתאימות - לכל הפחות בעניינים המהותיים - לתכנית המפורטת. בכך גם תמנע ממבקשי ההיתר להפעיל על הדרג המקצועי לחץ לתת את ההיתר גם אם התכנית לא תוקנה על פי דרישות הוועדה או להעלות טענות לא מוצדקות בדבר "סחבת" במתן ההיתר.

87 ראו לדוגמה בעניין הדיור המוגן, בניין מגורים א' ובניין מגורים ה' לעיל.

אישור לחיבור בניין לתשתיות (טופס 4)

חוק התכנון והבנייה קובע כי לא יחובר בניין לתשתיות החשמל, המים והטלפון, אלא לאחר שמבקש שירותים אלה המציא אישור לכך מאת הרשות המאשרת[88] (להלן - טופס 4). רשות מאשרת רשאית לתת אישור לפי סעיף זה אם שוכנעה כי המבנה נשוא הבקשה נבנה על פי היתר הבנייה[89].

נמצא כי במקרים שבוצעו עבירות בנייה נהגה הוועדה לאשר מתן טופס 4 חלקי, דהיינו היא אישרה לחבר חלק מיחידות הדיור לתשתיות, אך לא את החלק של הבניין שנבנה בחריגה מההיתר. בבדיקה נמצאו מקרים שניתן טופס 4 חלקי, אך הבניין כולו חובר לתשתיות ואוכלס, לרבות דירות שנבנו בסטייה מההיתר[90].

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההליך של מתן טופס 4 חלקי נועד לפתור בעיה של אזרחים תמימים שרכשו יחידת דיור על פי ההיתר, ובשל חריגה של הקבלן נמנעת מהם האפשרות לאכלס את הדירה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי מתן טופס 4 חלקי אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. הוועדה מוסמכת לתת טופס 4 רק אם המבנה נבנה על פי ההיתר. כאשר יש בבניין חריגת בנייה, הבניין כולו אינו תואם את ההיתר שאושר. יתר על כן, יש חשש שמקבלי טופס 4 חלקי יעשו בו שימוש לא ראוי ויחברו לתשתיות - בהסתמך עליו - גם את חלקיו האחרים של הבניין. בכך נשמט מן הוועדה אמצעי אכיפה והרתעה חשוב ויעיל שיש לה נגד הבנייה הבלתי חוקית. משרד מבקר המדינה מדגיש כי הנוהג לתת טופס 4 חלקי מנוצל לרעה לאכלוס כל הדירות ועלול לפגוע ברוכשים תמימים של דירות שלכאורה נבנו על פי כל ההיתרים והאישורים הדרושים.

אישור בקשות להיתר בניגוד לדעת הדרג המקצועי בעירייה

על פי החוק, מתן היתר או אישור שלא כדין הם עבירה פלילית. לכן על חברי מוסדות התכנון לנקוט משנה זהירות בבואם לאשר בקשות למתן היתרי בנייה. מן הראוי כי חברי הוועדה המקומית ייתנו משקל של ממש להמלצות שקיבלו מהדרג המקצועי וממחלקת הייעוץ המשפטי בכל הנוגע להתאמת הבקשות להיתר לתכנית המפורטת החלה על הקרקע, להוראות החוק ולדרישות רשויות השלטון האחרות[91].

---

88 אישור יו"ר ועדה מקומית או יו"ר ועדת המשנה שלה, בשיתוף מהנדס הוועדה.

89 הרשות המאשרת רשאית אמנם לתת אישורים כאמור גם אם לא הושלמו עבודות מסוימות המפורטות בתקנות התכנון והבנייה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991, אך המדובר בעבודות המבוצעות לא בבניין עצמו אלא בסביבתו.

90 לדוגמה בניין מגורים ד' ובניין מגורים ו' לעיל.

91 ברוח זו הנחה יו"ר הוועדה המחוזית במחוז המרכז, ד"ר שוקי אמרני, את חברי הוועדה המקומית באוגוסט 2004.

בתזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 90), התשס״ט-2008, הודגש כי התיקונים המוצעים בחוק התכנון והבנייה, ובין היתר הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות בתחומן, מחייבים לתת משקל רב יותר לשיקול הדעת המקצועי בהחלטותיהן של הוועדות המקומיות. בין היתר הוצע לחזק את מעמדם של בעלי הדעה המייעצת (כגון, מהנדסים ויועצים משפטיים) בוועדה המקומית.

הועלה כי בכמה מקרים אישרה הוועדה המקומית בקשות להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית, בניגוד להמלצות הדרג המקצועי. להלן דוגמאות:

הקמת גן אירועים בסמוך למפעל לחומרים מסוכנים

על מגרש המיועד לתעשייה וצמוד למפעל המייצר ומאחסן חומרים כימיים מסוכנים הוקמו בשנות התשעים של המאה העשרים מבנים ששטחם הכולל כ-1,200 מ״ר. מבנים אלה משמשים גן אירועים לציבור הרחב, ובו מקום לכ-1,000 איש. בנייה זו נעשתה ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג.

הועלה כי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה הודיעו לעירייה נתניה כבר בשנים 1996-1999 כי הם מתנגדים לקיומו של גן האירועים בסמוך למפעל, וכי הדבר עלול לסכן את בריאות הציבור ואף את חייו. יש לציין כי בשנים 1993 ו-1996 אירעו דליפות כלור מהמפעל, ואנשים נפגעו מכך.

נמצא, כי כבר בשנת 1995 נתן בית המשפט צו הריסה למבנים. הצו לא בוצע, ובעלי גן האירועים המשיכו לבנות מבנים נוספים ללא היתר. בשנת 2000 הוציא בית המשפט עוד צו הריסה, וגם הוא לא בוצע. ביולי 2003 הגישה הוועדה כתב אישום נגד בעלי גן האירועים בגין אי-קיום הצווים. עד מועד סיום הביקורת, במאי 2008, טרם הסתיים ההליך הפלילי.

במרס 2004 החליטה הוועדה המקומית לאשר בתנאים את בקשת בעלי גן האירועים למתן היתר להכשרת הבנייה הבלתי חוקית בדיעבד, ובין היתר בתנאי שיינתן ״אישור הרשויות המוסמכות״. הועלה כי האישור ניתן אף על פי שמנהל היחידה לאיכות הסביבה בעירייה הודיע בעת הדיון כי עמדת היחידה ועמדת המשרד להגנת הסביבה הן שבמיקום גן האירועים בסמוך למפעל יש סיכון בטיחותי חמור ויומיומי לאורחי גן האירועים.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 כי עד למועד תשובתה לא מולאו כל התנאים למתן ההיתר, בהם גם אישור היחידה לאיכות הסביבה, ולכן לא ניתן היתר לגן האירועים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שהתנהלותה בעניין זה אפשרה את המשך פעילותו של גן האירועים בצמוד למפעל שבו מאוחסנים חומרים מסוכנים. האישור ה״עקרוני״ שנתנה הוועדה המקומית - אף על פי שהיו ידועות לה התנגדות היחידה לאיכות הסביבה בעירייה והתנגדות המשרד להגנת הסביבה - הכשיר את המשך הבנייה הבלתי חוקית ואת השימוש החורג, המסכנים חיי אדם. אף על פי שלא הוצא היתר בנייה, יש באישור הבקשה משום איתות למפעילי גן האירועים כי אין פסול בהתנהגותם. בכך חטאה הוועדה לחובתה לשמור על שלומם ועל בטיחותם של התושבים בתחומה ופגעה בהרתעה של עברייני בנייה.

הקמת מפעל בטון בשטח חקלאי

מגרש המיועד לשימוש חקלאי נמצא באזור שבו מיועדים שטחים לדרכים סלולות ולמסילת רכבת. תכנית המתאר של נתניה מייעדת חלק מהמגרש להפקעה לצורך הרחבת כביש מס׳ 2 (כביש החוף). בשנת 2002 פרסמה הוועדה המחוזית הודעה על פי סעיפים 77 ו-78 לחוק[92] על תכנית לסלילת כביש (כביש מס׳ 20), ונקבעו תנאים למתן היתרי בנייה.

על המגרש הקים במשך השנים בונה א׳ מפעל בטון הכולל 35 מבנים בלתי חוקיים בשטח כולל של כ-1,300 מ״ר, ובהם עמדת תדלוק. חלק מהמבנים נבנו בסטייה ניכרת מקו הבניין וחרגו מעבר למרווח שנקבע כלפי ציר הדרך ולמסילת הרכבת. בשנים 1996-2006 הרשיע בית המשפט את הבונה פעמים אחדות בגין הבנייה הבלתי חוקית, אך למרות זאת המשיך הבונה לבנות ללא היתר ובניגוד לתכניות המפורטות. בפברואר 2006 הוציא בית המשפט צו הריסה מינהלי, אך ביצועו נדחה בעשרה חודשים.

במקביל דנה ועדת המשנה באותו חודש בבקשת בונה א׳ להכשיר את המבנים הלא חוקיים. בדיון, ציין מנהל היחידה לאיכות הסביבה בעירייה כי ״עיריית נתניה השקיעה לפני שנתיים וחצי 300,000 ש״ח לפנות את הפסולת שלו. היום הכל חזר לקדמותו״. בדיון אחר של ועדת המשנה, שהתקיים כחודש לאחר מכן, הודיע מהנדס העיר כי ״כל פיתוח מסוג זה ברצועת האמצע הוא בניגוד למדיניות התכנונית של העירייה ושל מוסדות התכנון האחרים״, והוא מנוגד לתנאים שקבעה הוועדה המחוזית לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק.

הועלה כי למרות עמדת מהנדס העיר אישרה הוועדה המקומית את בקשת בונה א׳ להכשיר את המבנים הבלתי חוקיים ולעשות שימוש חורג בשטח בתנאים. עם תנאים אלה נמנו קבלת אישור מהוועדה המחוזית והריסת עמדת התדלוק. עד פברואר 2008 לא קיים הבונה את דרישות הוועדה, וממילא לא ניתן לו היתר בנייה. עוד הועלה כי הוועדה המקומית עצמה לא עמדה על קיום צו ההריסה המינהלי שביצועו נדחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על הליקוי בהחלטתה לאשר את הבקשה להיתר, שהייתה בניגוד לתנאים שנקבעו, תנאים שתכליתם למנוע קביעת עובדות בשטח שיפגעו באפשרות פיתוחו בעתיד. חומרה יתרה יש בכך שהחלטה זו התקבלה למרות התנגדותו והתרעותיו של מהנדס העיר. אישור הבקשה הוא מתן הכשר לבונה להמשיך בבנייה הבלתי חוקית ובשימוש החורג, העלולים כאמור להכשיל את פיתוחו של השטח בעתיד, ויש בהם משום מטרד לסביבה.

אישור בקשות להיתר בהסתייגות היועצת המשפטית

במקרים רבים התעלמה הוועדה המקומית מהסתייגויותיה של היועצת המשפטית - שנגעו להיבט המשפטי של הנושא - ואישרה בקשות להכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית אף על פי

---

92 בסעיף 78 לחוק נקבע כי מוסד תכנון המוסמך להפקיד תכנית רשאי לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום תכנית מוצעת.

שהבנייה שבוצעה בפועל לא תאמה את הוראות התכנית המפורטת החלה על הקרקע[93]. להלן דוגמה:

תוספת בנייה בלתי חוקית בבניין מגורים ז'

על מגרש שעליו בנוי בניין מגורים ובו 4 יחידות דיור בקומת הקרקע (להלן - בניין ז') חלה תכנית מפורטת נקודתית שקיבלה תוקף במאי 2000. תכנית זו משנה קו בניין קדמי באחת הדירות בקומת הקרקע (הדירה הצפון-מזרחית) מ-6 מטרים ל-3 מטרים. על פי הוראות התכנית, היא לא חלה על שאר יחידות הדיור בחלקה.

בעקבות תלונה מהשכנים בבניין ז' בדקה בדצמבר 2005 מחלקת הפיקוח של הוועדה המקומית דירת מגורים אחרת בקומת הקרקע (הדירה הצפון-מערבית). הבדיקה העלתה כי בונה ב' בנה ללא היתר בצמוד לדירתו תוספת מבנה וגג רעפים. הוועדה המקומית הוציאה צו הריסה מינהלי לבנייה הבלתי חוקית והגישה כנגד בונה ב' כתב אישום. לבקשת בונה ב' עיכב בית המשפט את ביצוע הצו עד נובמבר 2006 וקבע כי אם בסופו של דבר יהיה צורך לבצע את הצו, תהיה הוועדה רשאית לבצע זאת. בינואר 2007 הרשיע בית המשפט את בונה ב'.

בד בבד עם ניהול ההליך הפלילי הגיש בונה ב' בקשה להכשרת הבנייה הבלתי חוקית. בספטמבר ובנובמבר 2006 החליטה ועדת המשנה לאשר בקשתו לתוספת בנייה ולהקמת מחסן וכן את בקשתו להקלה בקו בניין קדמי מ-6 מטרים ל-3 מטרים. הוועדה דחתה את התנגדות השכנים, שטענו בין היתר כי תוספת הבנייה משמשת יחידת מגורים נוספת ולא מחסן. במהלך הדיון בנובמבר 2006 ציין יו"ר הוועדה כי הוא "מציע לאשר. ... לגבי המחסן הוא אומר שהוא בונה מחסן ואנו צריכים לקבל שהוא בונה מחסן, אנו לא בוחני לבבות אנו מתייחסים רק לשיקולים תכנוניים אם הכניסו ספה למחסן זה לא עניין שלנו הבקשה היא למחסן וכך אנו צריכים לאשר".

הבקשה אושרה למרות הסתייגות היועצת המשפטית שציינה כי ההחלטה מנוגדת להוראות התכנית המפורטת, שכן התכנית שינתה את קו הבניין בדירה אחת בלבד, שאינה דירתו של בונה ב'.

השכנים המתנגדים הגישו ערר על ההחלטה. באוגוסט 2007 החליטה ועדת הערר לבטל את החלטות ועדת המשנה. ועדת הערר גם העירה לוועדה המקומית כי "עליה להקפיד על התאמת הבקשות המוגשות בתחומה לבנייה המבוקשת, והדברים מקבלים משנה תוקף במקום בו מדובר בבנייה קיימת".

עד מועד סיום הביקורת במאי 2008 לא הוצא היתר בנייה, והוועדה המקומית גם לא פעלה לאכיפת צו ההריסה המינהלי שהוציאה כבר בתחילת הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש לראות בחומרה את התנהלותה בעניין זה, כפי שגם ציינה ועדת הערר: לא זו בלבד שהוועדה לא פעלה נגד הבנייה הבלתי חוקית אלא לאחר שהוגשה לה תלונה, הרי שהיא גם אישרה מתן היתר להכשרת הבנייה בניגוד לתכנית המפורטת החלה על המגרש והתעלמה מהסתייגות היועצת המשפטית שהתריעה על כך. בנסיבות אלה לא הייתה הוועדה מוסמכת לאשר את הבקשה להיתר.

---

93 ראו גם בעניין הדיור המוגן ובניין מגורים א' לעיל.

זאת ועוד, היה ראוי שהוועדה המקומית לא תעצום עין, תיתן דעתה גם לשימוש בפועל הנעשה בתוספת הבנייה הבלתי חוקית ולא תסתפק בהצהרותיו של מבקש ההיתר. בהקשר זה פסק בעבר בית המשפט העליון כי "בדרך העניינים הרגילה, אם עולה מהבקשה להיתר בנייה שאלה הנוגעת לשימוש, חובה על הוועדה המקומית לבחון את שאלת השימוש בעת מתן היתר הבנייה לצד השאלות הקשורות בבנייה עצמה ובייעודה"[94].

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי אישור הבקשות במקרים בהם התנגדה לכך היועצת המשפטית היה "עקרוני" בלבד וכי אין לפעול ללא היתר בנייה כדין. עוד טענה הוועדה כי "על פי החוק סמכות ההחלטה נתונה לחברי הוועדה המקומית שהינם נבחרי ציבור. כאשר חברי הוועדה מחליטים בניגוד להחלטת הדרג המקצועי הם עושים זאת במסגרת סמכותם על פי דין תוך נטילת כל האחריות, על כל המשתמע מכך".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי גם אם בסופו של דבר לא ניתן היתר בנייה, עצם אישור הבקשה באופן "עקרוני" על ידי הוועדה המקומית או על ידי ועדת המשנה שלה, כמוה כמתן הכשר ו"אור ירוק" להמשך הבנייה הבלתי חוקית ולשימוש החורג. אפילו הוגש נגד עבריין הבנייה כתב אישום, האישור העקרוני יכול לשמש לו עילה לבקשת הקלה בעונש מן הטעם שהוא פועל להסדרת הבנייה הבלתי חוקית, וההיתר מתעכב מטעמים טכניים בלבד. בנסיבות אלה גובר החשש כי יופעל על הדרג המקצועי לחץ בלתי מוצדק להזדרז ולהוציא את היתרי הבנייה, שמא יוטל בו דופי בשל "סחבת" לכאורה בהוצאת ההיתר.

ניגוד עניינים והשתתפות בישיבות הוועדה המקומית

חוק התכנון והבנייה אוסר על חבר מוסד תכנון להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים. בסעיף 47 לחוק נקבע: "(א) חבר במוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל עניין העומד לדיון במוסד או בוועדה מוועדותיו - (1) יודיע על כך ליושב-ראש בכתב או בעל-פה מיד לאחר שנודע לו כי הענין האמור עומד לדיון; נמסרה ההודעה בעל-פה, תירשם בפרוטוקול הישיבה הקרובה של המוסד או הוועדה; (2) לא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הוועדה באותו ענין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו. (ג) העובר על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר שנה אחת; הוראה זו אינה גורעת מאחריותו הפלילית או האזרחית של אדם על פי כל דין אחר".

הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים הוא עיקרון כללי המעוגן בפסיקת בית המשפט[95]. האיסור אינו חל רק במצב שבו מתקיים ניגוד העניינים הלכה למעשה כי אם גם במצב שבו עלול להתעורר ניגוד עניינים, היינו די בקיומו של חשש לניגוד עניינים כדי שיחול האיסור.

---

94 ע"א 482/89 **בלפוריה נ' הוועדה המקומית**, פ"ד נו(1) 895, 907.

95 בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2), 566; בג"ץ 1100/95 **קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים**, פ"ד מט(3), 691.

הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות[96] קובעים כי "חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין, או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין ענייניו האישיים; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות המועצה".

בהנחיות הוועדה המייעצת במשרד המשפטים בנוגע לשאלות של ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (להלן - ההנחיות) נקבע כי "ניגוד העניינים עלול להיווצר, בין השאר, כתוצאה מכהונתו של חבר המועצה כחבר ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, ומנגישותו לכל מידע תכנוני, כוונה או רעיון תכנוני, המועלים בה או בוועדת המשנה, וזאת עוד בטרם שנחשפו לעיני הציבור הרחב. מצב דברים זה עלול להעמיד את חבר המועצה במצב של חשש לניגוד עניינים באשר לשימוש במידע זה, אשר יתכן שיש בו כדי להקנות לו אפשרות להשפיע הן על מהלך עסקיו והן על מהלך עסקיהם של בעלי עניין אחרים בתחום הרשות המקומית עמם הוא קשור או שהוא מתחרה בהם". בהנחיות נקבע עוד כי "חבר מועצה העוסק ביזמות מקרקעין מנוע מלמלא, במסגרת כהונתו, תפקידים בתחום התכנון והבנייה, ועליו להימנע מדיונים בנושאים הנוגעים במישרין או בעקיפין ליוזמות שהוא מקדם. ...כאשר חבר המועצה הוא עורך דין שיש לו פעילות משמעותית בתחומי התכנון והבנייה ברשות שבה הוא מכהן, אין מקום שישמש חבר ועדת המשנה כלל".

1. עו"ד יורם זנו כיהן כחבר מועצת העירייה משנת 1989 ועד נובמבר 2008, וכיהן גם כחבר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה. עו"ד זנו הוא שותף בבעלות על מספר מגרשים בתחום העירייה ובהיותו עורך דין הוא מייצג בעלי מגרשים אחרים בתחומה.

(א) בדיון בוועדה המקומית בדצמבר 2006 בעניין הקמת מלון סוויטות בראש המצוק (ראו לעיל) השתתף עו"ד יורם זנו כחבר ועדה על אף היותו מצוי במצב של אפשרות ממשית לניגוד עניינים. החשש לקיומו של ניגוד עניינים עולה משום היותו בעל מגרש סמוך למגרש המלון, גם הוא במבנן D, המיועד אף הוא למלונאות, וכן משום היותו בעליו של פרויקט מלון סוויטות בעל אופי דומה, השוכן אף הוא בסמיכות למלון.

עו"ד זנו השתתף באופן פעיל בדיון והביע במהלך הישיבה עמדה נחרצת נגד התניית מתן ההיתר באישור משרד התיירות. בעניין משרד התיירות אמר עו"ד זנו כך: "אין עלינו שום חובה בדין להתנות בהיתר בכפוף לאישור משרד התיירות. זה לא קבוע בחוק התכנון והבנייה זה לא קבוע באף מקום ... אני מצדד שמשרד התיירות לא יכול לקבוע לעירית נתניה חוזים, אני אומר זאת למרות שאני בניגוד אינטרסים... אני מצדד, למרות שאני בניגוד עניינים בקטע זה, אני אומר לך שאני מצדד בזה שמשרד התיירות לא יכול לקבוע לעיריית נתניה או לכל גוף אחר חוזים. איזה מין דבר זה? אפילו לפי דעתי זה דרישה בלתי חוקית בעליל".

עו"ד זנו מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 כי בדיונים שהשתתף לא נדון נושא מתן הקלות או הטבות לאחד מן המגרשים שבבעלותו, וכי דבריו באשר למשרד התיירות נאמרו "רק מתוך כעס" שחש כלפי משרד התיירות בשל מכשולים שהערים המשרד כלפיו בכל הנוגע להקמת מלון הסוויטות שבבעלותו.

---

96 ילקוט פרסומים, התשמ"ד, עמ' 3114. תחילתם של הכללים ביום 1.10.84.

עו"ד זנו בחר להשתתף בדיון ולא נמנע מלהביע את עמדתו על אף היותו במצב של ניגוד עניינים, כפי שהודה הוא עצמו. להחלטה שקיבלה הוועדה המקומית בעניין התנאים להקמת מלון הסוויטות יש השלכה ישירה על המגרש הסמוך - שבבעלותו של עו"ד זנו, והשתתפותו בדיון מקנה לו אם כן עמדה המאפשרת לו להשפיע במישרין על אופן ההחלטה בעניין מלון זה ואף להטות אותה באופן שייטיב עם ענייניו הוא. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השתתפותו של עו"ד זנו בדיון בנושא אשר יש לו עניין אישי בו, השתתפות שהיא בניגוד לדין בדבר איסור ניגוד עניינים. הדבר פוגע לכאורה בטוהר המידות, על כל המשתמע מכך.

(ב) עוד נמצא כי עו"ד זנו לא פעל על פי הכללים וייצג יזמים ובעלי נכסים לפני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בעודו משמש חבר מועצת העירייה וחבר הוועדה המקומית וועדת המשנה שלה.

לדוגמה, בנובמבר 2004 פנה עו"ד זנו (בעניין תכנית מפורטת נקודתית א' - ראו לעיל) לעובד במינהל ההנדסה וביקש: "בשם מרשי... אבקש להכניס את הבקשה לדיון לחידוש החלטת הוועדה".

(ג) עו"ד זנו הוא שותף בבעלות על מספר מגרשים בתחום תכנית נת/600/א, ומייצג כעורך דין בעלי מגרשים אחרים בתחום התכנית. בפברואר 2005 הוצגה לפני חברי הוועדה המקומית מצגת העוסקת במדיניות הוועדה המקומית בנוגע להגדלת זכויות הבנייה בתחום תכנית נת/600/א. במהלך הישיבה הדגיש עו"ד זנו, כי ישיבות הוועדה המקומית אינן פתוחות בפני מי שאינו חבר הוועדה.

הועלה כי אף על פי שעו"ד זנו לא השתתף בדיוני הוועדה המקומית ובדיוני ועדת המשנה באשר למגרשים במתחם נת/600/א, שבהם יש לו עניין אישי, הוא נטל חלק בדיונים באשר למגרשים אחרים במתחם. לדעת משרד מבקר המדינה, בכל דיון בשינוי של תכנית נת/600/א, גם בנוגע למגרשים אחרים, יכול להיות לעו"ד זנו עניין עקיף, שכן כחבר ועדת המשנה עו"ד זנו משפיע על מדיניות הוועדה בעניין המתחם בכללותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשש כי השתתפותו של עו"ד זנו בדיון מעין זה כחבר הוועדה המקומית וועדת המשנה מקנה לו יתרון על פני בעלי קרקע אחרים ועל פני יזמים אחרים, זאת הן בזכות יכולתו להשפיע על החלטות חבריו לוועדה והן בזכות יכולתו לכלכל את צעדיו העסקיים על פי המידע שהוא נחשף לו במהלך הדיונים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי התנהלותו של עו"ד זנו כחבר הוועדה המקומית וועדת המשנה בעניינים הקשורים לתכנית נת/600/א נגועה בניגוד עניינים שעלול להשפיע על אופן קבלת ההחלטות במוסד התכנון. הערות אלה מקבלות משנה תוקף נוכח העובדה כי המגרש שעליו חלה תכנית מפורטת נקודתית א' - עניין שבו היזם יוצג על ידי עו"ד זנו - היה המגרש הראשון שאושרה בו הגדלת הבנייה. עניין זה יצר תקדים להגדלת הזכויות במתחם נת/600/א כולו.

2. השתתפות פעילה בישיבות הוועדה המקומית היא חובה בסיסית, והיא נועדה להבטיח את פעילותה התקינה של הוועדה. בחודשים ינואר 2004 - ינואר 2007 התכנסה מליאת הוועדה המקומית ל-18 ישיבות. רק בשש מהן נכחה ראש העירייה ושימשה בתפקיד היו"ר.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית בשנים 2003-2007 עולה כי בחלק מהישיבות עזבו חברי מועצה את הדיונים או שלא השתתפו בהם כלל. עם זאת חברי המועצה אינם נוהגים להצהיר לפרוטוקול על מהות הזיקה שיש להם לעניין הנדון.

מטבע הדברים ייתכן שלחלק מחברי הוועדה המקומית יש ניגוד עניינים מכוח עיסוקיהם בתחום הנדל"ן או מעצם קשריהם האישיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שראש העירייה וחברי הוועדה המקומית האחרים יחשפו בפני היועצת המשפטית לוועדה כל זיקה שיש להם ועלולה להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידם בוועדה המקומית, ויפעלו בהתאם להנחייתה. כמו כן ראוי שיימנעו מלטפל בכל עניין הנוגע להם אישית, גם שלא במסגרת דיוני הוועדה. הסדר כזה ישרת את האינטרס הציבורי, יגביר את השקיפות וימנע ניגודי עניינים וחששות בדבר שיקולים זרים לכאורה, ולו רק מראית עין.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בנוגע למילוי תפקידי הוועדה בתחומי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה.

בצד פעולתה הראויה של הוועדה המקומית להכנת תכניות אסטרטגיות בתחומים נרחבים, על הוועדה להכין תכניות כוללות על פי חוק התכנון והבנייה ואל לה להסתפק בתכניות נקודתיות המבוססות על מדיניות שאימצה. זאת כדי לאפשר ראייה תכנונית כוללת ולהגשים את עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

המצוק החופי הוא משאב טבע ייחודי ויקר ערך, הנשקפת לו סכנת כליה. כדי לשמרו להנאת הציבור כולו יש לפעול מתוך אחריות ציבורית, כך שלצד הפיתוח והבנייה באזור תוקדש מחשבה לתכנון לטווח ארוך ולהגנה על הסביבה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הכנת הדוח להגנת המצוק שיזמה עיריית נתניה. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהעירייה והוועדה המקומית, בשיתוף עם הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר, יפעלו ללא דיחוי להוציא לפועל את התכניות שיזמה העירייה להגנת המצוק, וזאת כדי למנוע נזק עתידי. בינתיים על הוועדה המקומית להימנע מלאשר תכניות בנייה שיש בהן כדי לסכן את יציבות המצוק.

על הוועדה המקומית להקפיד כי הבקשות שהיא מאשרת יתאימו להוראות התכניות המפורטות החלות על הקרקע ולמצב הבנייה בשטח. יש לראות בחומרה מתן היתרי בנייה שלא על פי הוראות התכניות המפורטות ואישור הקלות שלא על פי הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו, דבר שהוא בלתי חוקי. מן הראוי שחברי הוועדה המקומית יתנו משקל של ממש להמלצותיהם של הדרג המקצועי ושל הייעוץ המשפטי של הוועדה בכל הנוגע להתאמת הבקשות להיתר לתכניות המפורטות ולהוראות החוק. גם בעת אישור תכניות מפורטות שאישורן בסמכות הוועדה המקומית ראוי שהוועדה המקומית תפעיל במידה ראויה וסבירה את שיקול הדעת שהותר לה להפעיל, ואגב כך תִראה בהחלטות קודמות שקיבלה הוועדה המחוזית החלטות מנחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות הוועדה המקומית בכל הנוגע להכשרת בנייה בלתי חוקית יש בה כדי לחתור תחת המטרה של מיגור עבריינות בנייה. אמנם הוועדה המקומית פועלת להגשת כתבי אישום נגד הבנייה הבלתי חוקית, דבר היוצר מצג של אכיפה, אולם בה בעת היא פועלת להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית, וזאת לעתים בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם החוק, המאלצות את הוועדה להתאים את התכנון העירוני למציאות שהכתיבו לה עברייני הבנייה.

על ראש העירייה ועל חברי הוועדה המקומית להקפיד שלא להימצא בניגוד עניינים בין מילוי תפקידם כחברי הוועדה המקומית ובין נושאים שיש להם בהם עניין אישי.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הפנים לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה על תפקוד הוועדה המקומית - בייחוד נוכח האישור שנתן שר הפנים, סמוך למועד פרסום דוח זה, לפיו הוועדה המקומית עומדת בתנאי שנקבע בחוק התכנון והבנייה על מנת שתוסמך לאשר בעתיד גם תכניות מפורטות שאישורן מצוי כיום בסמכות הוועדה המחוזית.