

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות

תקציר

רקע כללי

שטח השיפוט של עיריית רחובות משתרע על כ-23,000 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). במרחב תכנון מקומי זה פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות (להלן - הוועדה המקומית). ראש העירייה מר רחמים מלול מכהן בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית¹, ומועצת הרשות המקומית משמשת בתפקיד הוועדה המקומית.

לוועדה המקומית נתונות סמכויות על פי החוק, שמטרתן להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה המותקנת על פיו. בחוק נקבע כי תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות, וכי כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי, והם יתבצעו בהתאם לתכניות ולתקנות האחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. החוק גם קובע כי מתן היתר או אישור אחר שלא כדין הוא בגדר עברה פלילית, וכי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עברה פלילית.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 עד מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים בתפקודה של הוועדה המקומית. בדיקת השלמה נעשתה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית).

1 מכהן בתפקיד מנובמבר 2009 ובתפקיד יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית מספטמבר 2005. עו"ד שוקי פורר כיהן בתפקיד ראש העירייה משנת 1998 ועד שנת 2009.

הליקויים העיקריים

היעדר תכנית מתאר מקומית כוללת

למרחב התכנון המקומי רחובות אין תכנית מתאר מקומית כוללת. במשך שנים אישרה הוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה על סמך תכניות מפורטות, שלא בהתאם למדיניות תכנון כוללת ומאושרת המעוגנת בתכנית מתאר מקומית. בשנת 2008 יזמה הוועדה המקומית הכנת תכנית מתאר מקומית כוללת. במועד סיום הביקורת טרם הובאה התכנית לדיון לפני הוועדה המחוזית.

היעדר תכנית לשימור אתרים

הוועדה המקומית לא הכינה תכנית לשימור אתרים, זאת בניגוד להוראות תמ"א (תכנית מתאר ארצית) 35, שסימנה את רחובות "כמכלול עירוני לשימור", ובניגוד לדרישת הוועדה המחוזית, המבוססת על כך שהעיר מאופיינת במבנים ובאתרים בעלי ערך אדריכלי והיסטורי.

תוספת שטחי מסחר ושטחי שירות בתכנית מפורטת

במאי 2013 קיבלה תוקף תכנית המייעדת שטח של כ-39 דונם לתעסוקה, למסחר ולתחנת תדלוק. הוועדה המקומית השתתתה בחלק משלבי הטיפול בתכנית. לאחר שבפברואר 2005 היא המליצה לוועדה המחוזית על הפקדת התכנית, הוספו לה זכויות בנייה למסחר והוגדל היקף שטחי השירות, מבלי שהשינויים נבחנו בוועדה המקומית ומבלי שהיא דנה שנית בתכנית.

אף על פי שמתכנן התכנית הצביע בפניה על טעות שנפלה במסמכיה וביקש לצמצם את היקף שטחי השירות ולהתאימם למצב הרצוי מבחינה תכנונית, המליצה הוועדה המקומית לוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לא לתקן את הטעות, וזאת מבלי שערכה בדיקה תכנונית מקיפה לגבי היקף שטחי השירות הרצוי ומבלי שבחנה עניינית את טענות המתכנן.

חריגה מסמכות בדיוני רשות הרישוי

במקרים רבים שהתרחשו בשנים 2012-2013 דנה רשות הרישוי בבקשות להיתרי בנייה שלא תאמו את הוראות התכניות החלות על הקרקע. רשות הרישוי אישרה ללא סמכות בקשות אלה בכפוף לתיקון והתאמתן להוראות התכניות, או בכפוף לפרסום הקלות על ידי ועדת המשנה לרישוי של הוועדה המקומית. בחלק מהמקרים אישרה רשות הרישוי את הבקשות בתנאים, מבלי שהושלמו התנאים המוקדמים לדיון.

אישור הקלות ותוספת זכויות בנייה בשני בנייני מגורים

באוקטובר 2012, כשנה וחצי לאחר שהוועדה המקומית אישרה תכנית בסמכותה שהגדילה את גובה הבניינים במתחם גן הפקאן, היא נתנה היתר בנייה להקמת שני בניינים בני 13 קומות כל אחד, שלא כדין: ההיתר כלל תוספת של שתי קומות בכל בניין, מספר החורג מהמותר על פי התכניות החלות על הקרקע, וזאת כאשר על פי סעיף 62א(ג)(9) לחוק לא היה אפשר לאשרן במסגרת הקלה. ההיתר גם כלל שטח עיקרי נוסף למגורים של 800 מ"ר, מכוח הוראות תכנית המעניקה זכויות לבנייה על גגות בבתיים משותפים (להלן - התכנית לבנייה על גגות). זכויות אלה הוכללו בסך כל השטח העיקרי לבנייה למגורים, מבלי שנקבע כי הן נועדו לשמש להקמת חדרי גג, פרגולות או סככות, וזאת בניגוד להוראות התכנית לבנייה על גגות.

מתן זכויות בנייה חריגות והקלות שלא כדין לבעלי קרקע במתחם הרחובות איזנברג-גורדון

על פי תכנית מפורטת החלה על שטח של כ-9.2 דונם בין הרחובות איזנברג, הרצל וגורדון, הותרה הקמת שני בנייני מגורים וחניון ציבורי תת-קרקעי במתחם. חלק מהשטח העיקרי שהותר לייעוד למגורים נקבע כפיצוי לבעלי הזכויות בקרקע בגין הקמת החניון הציבורי.

בשנים 2004 ו-2009 אישרה הוועדה המקומית שתי תכניות בינוי שכללו הוראות החורגות מעקרונות התכנית המפורטת, בעניין ביטול רוב החניון הציבורי. תכניות הבינוי לא פורסמו לציבור כנדרש. דרך פעילותה זו של הוועדה המקומית פגעה בעקרון השקיפות ונעשתה בחוסר סמכות.

אף על פי שהחניון הציבורי לא הוקם ואף לא שולמה קרן חנייה בגינו, העניקה הוועדה המקומית לבעלי הזכויות בקרקע זכויות בנייה לשטח עיקרי של כ-5,000 מ"ר - כפיצוי בגין הקמת החניון הציבורי. זאת ועוד, הוועדה המקומית אישרה להמיר חלק משטחי השירות שנועדו לחניון למטרות מגורים בהיקף העולה בהרבה על המותר, ואף אישרה זכויות לשטח עיקרי נוסף למגורים בהיקף של 1,185 מ"ר, אף על פי שתוספת שטחים אלה הייתה מותנית על פי התכנית המפורטת בהקמת החניון. היא גם אישרה הקלות לתוספת קומות בבניינים, אף על פי שבאותו מועד לא היה לכך יסוד בדיון, והתירה בניית דירות מגורים בקומת הביניים בניגוד להוראות התכנית המפורטת.

הוועדה המקומית הצהירה בפני ועדת הערר והוועדה המחוזית כי בעלי הזכויות ישלמו לקרן חנייה שהיא הקימה. כן טענה בפניהן כי לפי היתרי הבנייה צומצמו מספר יחידות הדיור וזכויות הבנייה בהשוואה לזכויות שנקבעו בתכנית המפורטת. מוסדות התכנון ראו בבקשות דאז יתרון תכנוני משמעותי שהצדיק את ביטול החניון הציבורי. ואולם בסופו של דבר נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה עם תוספות של זכויות בנייה, ואף ויתרה על תשלום קרן החנייה.

כשוויתרה על הקמת החניון הציבורי או על תשלום קרן החנייה במקומו וכשנתנה פיצוי בעל ערך כספי ניכר בגין בניית חניון שלא הוקם, היטיבה למעשה הוועדה המקומית עם בעלי הזכויות, בניגוד לאינטרס הציבורי.

מתן היתרי בנייה שלא כדין במתחם חרל"פ

מתחם חרל"פ ממוקם במרכז העיר ורוב המבנים בו ישנים ומוזנחים. חלק מהם הוקמו לפני קום המדינה או בשנותיה הראשונות. חלק מהבנייה במתחם אינה חוקית. ביולי 2009 קיבלה תוקף תכנית מפורטת שיזמה הוועדה המקומית ושמטרתה פיתוח המתחם ושדרוגו (להלן - תכנית חרל"פ).

בתקופת הפקדת תכנית חרל"פ, מיולי 2008 ועד יולי 2009, אישרה הוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה שהיו מנוגדות להוראות תכנית חרל"פ המופקדת, מבלי שקיבלה את אישור ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ומבלי שפורסמו הודעות בעניין הסטייה מהתכנית המופקדת כנדרש בחוק. חמור מכך, גם לאחר שתכנית חרל"פ קיבלה תוקף ובמקביל לקידום תכנית איחוד וחלוקה למתחם חרל"פ, אישרה רשות הרישוי שלא כדין כמה בקשות להיתרי בנייה שהיו מנוגדות להוראות תכנית חרל"פ: הן כללו עבודות בנייה במבנים שיועדו להריסה ושחלקם ניצבו על שטח שמיועד לשצ"פ.

מתן היתרי הבנייה כאמור פגע במימוש תכנית חרל"פ, שכן חלק מבעלי הזכויות במקרקעין הגישו התנגדויות לאישור תכנית האיחוד והחלוקה שיזמה הוועדה המקומית ודרשו לקבל פיצוי מוגדל בגין שינויים ושיפוצים שביצעו בנכסים במהלך קידום התכנית ואף לאחר אישורה. בכך נפגע האינטרס הציבורי.

מתחם חרל"פ ממוקם ברחוב בילו, מול משרדי העירייה. נמצא כי אגף הפיקוח על הבנייה לא פעל ביעילות למניעת בנייה בלתי חוקית במתחם, ונמצא גם כי בנייה כזאת נעשתה בהיקף נרחב. זאת ועוד, רשות הרישוי דנה בכמה בקשות להיתרי בנייה במתחם חרל"פ, שנועדו להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית. חלק מהן היא אישרה שלא כדין ובניגוד לתכנית התקפה.

פיקוח על הבנייה

לאגף הפיקוח על הבנייה אין תכניות עבודה מפורטות ברמה שבועית או חודשית הכוללות פירוט של פעילויות המפקחים. המפקחים אינם מדווחים באופן שוטף על הסיוורים היזומים שהם עושים, למעט במקרים שבהם התגלו עברות בנייה. בבדיקת כמה תיקי בנייה שבארכיב אגף תכנון ורישוי נמצא, כי חלק מהם אינם כוללים את כל המסמכים של אגף הפיקוח ואת החומר המתעד את הפעולות המשפטיות שנקטה הוועדה המקומית נגד הבנייה הבלתי חוקית.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, לפעול במשנה מרץ לקידום תכנית מתאר מקומית כוללת לעיר רחובות. על הוועדה המקומית להעביר בהקדם לוועדה המחוזית את תכנית המתאר שיזמה, בין היתר כדי שהוועדה המחוזית תדון במחלוקות שהתגלו במהלך קידום התכנית בין הוועדה המקומית לבין לשכת התכנון המחוזית מחוז מרכז. תכנית מתאר כזאת צריכה לשקף נכונה את המצב התכנוני העדכני, את יעדי התכנון הארציים והמחוזיים ואת אופי העיר וצרכיה, ולהתאים למציאות המשתנה. נוסף על כך, על הוועדה המקומית לקדם במשנה מרץ את הכנתה של תכנית לשימור אתרים. הדבר יאפשר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית לבחון תכניות החלות על מבנים או אתרים לשימור בראייה כוללת, ולשלב את השימור במרקמים כחלק ממגמת ההתחדשות העירונית.

על רשות הרישוי לדון אך ורק בבקשות להיתר המתאימות לתכניות החלות על הקרקע, ואשר מולאו בהן כל התנאים המקדימים לדיון. אישור של בקשות שאינן מתאימות לתכניות החלות על הקרקע על ידי רשות הרישוי - הגם שהוא מותנה - עלול 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.

על הוועדה המקומית להקפיד כי היתרי הבנייה וההקלות שהיא מאשרת יעמדו בכל התנאים והדרישות שנקבעו בחוק, בתקנות ובהוראות התכניות המפורטות, לרבות בעניין היתרים המנוגדים לתכניות מופקדות. נוסף על כך, עליה להקפיד על יישום הוראות התכנית לבנייה על גגות ולאשר את זכויות הבנייה בהתאם להוראותיה.

על הוועדה המקומית לנקוט את מרב האמצעים העומדים לרשותה לצורך טיפול בעברות הבנייה בתחומה, לרבות על ידי הוצאת צווי הפסקה מינהליים ואכיפתם והעברת הטיפול בהן לתביעה העירונית ללא שיהוי. עליה לטפל בנחישות בתופעה של בנייה בלתי חוקית, במטרה להגביר את יכולת ההרתעה שלה.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בכל הנוגע למילוי תפקידיה בתחומי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה: היא לא קידמה כיאות אישור של מדיניות תכנונית כוללת; היא אישרה היתרי בנייה והקלות שלא כדין; היא לא טיפלה ביעילות בבנייה בלתי חוקית בתחומה. תפקודה של הוועדה המקומית מצביע על דפוס פעולה לקוי שפגע באינטרס הציבורי ובעקרון השקיפות. התנהלותה אפשרה ליזמים להשיג הטבות בעלות ערך כספי ניכר על חשבון הציבור, שלא כדין.

על הוועדה המקומית להקפיד לפעול במסגרת הסמכויות שהקנה לה החוק, ולהימנע מלתת ליזמים ולבונים הטבות שיש בהן משום פגיעה באינטרס הציבורי. מחובתה כנאמן של הציבור לנהוג על פי החוק, ביושר, בהגינות ובשקיפות.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של מינהל התכנון שבמשרד הפנים לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה על תפקוד הוועדה המקומית. הוא מדגיש את חומרת הממצאים בייחוד לנוכח בחינתו של משרד הפנים את היערכות הוועדה, לצורך הסמכתה לאשר תכניות מפורטות בתחומה שאישורן מצוי כיום בסמכות הוועדה המחוזית.



מבוא

שטח השיפוט של עיריית רחובות (להלן - העירייה) משתרע על כ-23,000 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה. במרחב תכנון מקומי זה פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות. ראש העירייה, מר רחמים מלול, מכהן בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מנובמבר 2009 ובתפקיד יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית מספטמבר 2005; עו"ד שוקי פורר כיהן בתפקיד ראש העירייה משנת 1998 ועד שנת 2009.

מכוח חוק התכנון והבנייה הקימה הוועדה המקומית ועדת משנה בראשות יו"ר הוועדה המקומית². הוועדה מתכנסת באותו הרכב הן כוועדת משנה לרישוי (להלן - ועדת המשנה לרישוי), המטפלת באישור בקשות להיתרי בנייה, והן כוועדת משנה לבינוי ערים (להלן - ועדת המשנה לבינוי ערים), המטפלת באישור תכניות מתאר ותכניות מפורטות. פרט לאלה הקימה הוועדה המקומית רשות רישוי אשר חברים בה יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה (להלן - רשות הרישוי), שבתחום סמכותה הטיפול באישור בקשות שתואמות לתכניות מפורטות ושאינן בהן הקלות ושימושים חורגים.

לוועדה המקומית נתונות סמכויות על פי חוק התכנון והבנייה, ומטרתן, בין היתר, להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה המותקנת על פיו. בחוק נקבע כי תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ברמות השונות (הארצית, המחוזית והמקומית), וכי כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי, ויתבצעו בהתאם לתכניות ולתקנות האחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. החוק קובע גם כי מתן היתר או אישור אחר שלא כדין הנם עברה פלילית, וכי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עברה פלילית וצפוי לעונש.

ב-2012 החל אגף ועדות מקומיות - הפועל במסגרת מינהל התכנון שבמשרד הפנים³ - בהליך לבחינת היערכות הוועדה המקומית לצורך הסמכתה, בהתאם לחוק התכנון והבנייה⁴, לאשר תכניות מפורטות אשר אישורן מצוי כיום בסמכות הוועדה המחוזית. במרץ 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) טרם סיים אגף ועדות מקומיות את הליך הבחינה. בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה למשרד הפנים בעניין זה, הודיע משרד הפנים במאי 2014 כי ממציא הביקורת שיועלו בדוח יילקחו במכלול השיקולים בעת ההחלטה על הסמכת הוועדה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 עד מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים בתפקודה של הוועדה המקומית. בדיקת השלמה נעשתה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז.

2 כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית יהיו מוקנים לוועדת המשנה.
3 תפקידי האגף לסייע לוועדות המקומיות וללוות את פעילותן.
4 על פי סעיף 62א לחוק.

תכנון

תכנית מתאר מקומית כוללת למרחב התכנון

תכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכניות מפורטות מסדירות את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין במתחם מסוים ומכוחן אפשר לתת היתרי בנייה.

היעדרה של תכנית מתאר מקומית כוללת למרחב התכנון המקומי פוגע בפיתוחו ובתכנונו של היישוב ובאפשרות להשיג מטרות ארוכות טווח. מדיניות המקדמת תכניות מפורטות נקודתיות על פני תכנית מתאר מקומית כוללת מונעת טיפול ראוי בתשתית העירונית הכוללת, ומונעת התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות⁵.

למרחב התכנון המקומי רחובות אין תכנית מתאר מקומית כוללת, ובמשך שנים רבות לא עלה בידי הוועדה המקומית להביא לאישור תכנית שכזו; היא אמנם קידמה במהלך השנים מספר רב של תכניות מפורטות (החלות על חלקים ממרחב התכנון המקומי), אך עשתה כן שלא בהתאם למדיניות תכנון כוללת ומאושרת המעוגנת כאמור בתכנית מתאר מקומית.

בשנת 2008 יזמה הוועדה המקומית הכנת תכנית מתאר מקומית כוללת למרחב התכנון המקומי רחובות (להלן - תכנית המתאר). הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם הובאה התכנית לדיון בפני הוועדה המחוזית. קידום תכנית המתאר מלווה בצוות תכנון מטעם הוועדה המקומית ובוועדת היגוי המורכבת מנציגים מהוועדה המקומית, מהעירייה, מהוועדה המחוזית, ממשרדי ממשלה ועוד. במאי 2012 הגישה הוועדה המקומית את תכנית המתאר החדשה לוועדה המחוזית.

הועלה כי במהלך קידום תכנית המתאר התגלעו מחלוקות בין הוועדה המקומית לבין לשכת התכנון המחוזית מחוז מרכז (להלן - לשכת התכנון) וחברי ועדת ההיגוי, בין היתר בנושא הפשרת שטחים חקלאיים במזרח העיר. לטענת הוועדה המקומית, הפשרת השטחים האמורים נדרשת מכמה סיבות, ובהן הצורך במתן מענה למחסור בשטחי ציבור והצורך בהגדלת מלאי יחידות הדיור בעיר. לטענת לשכת התכנון, גידול העיר צריך להיעשות באמצעות ציפוף מרקמים עירוניים קיימים וניצול שטחים מוגדרים לפיתוח שטחים נוצלו, ולא על ידי הפשרת השטחים האמורים החורגים מהשטח לפיתוח שנקבע בתמ"א 35⁶.

יצוין כי בשנים 2012-2013 פעלו גורמים פרטיים לשיווק קרקעות חקלאיות במזרח העיר. בעקבות כך פרסמה הוועדה המקומית באוגוסט 2013, באתר האינטרנט של העירייה, הודעה לציבור ובה ציינה "כי... עמדתה העקרונית של הוועדה המחוזית-מרכז עד כה הייתה לסרב להצעות העירייה לפיתוח השטחים... ועל רוכשי הקרקע להביא נתון זה במסגרת שיקוליהם (ההדגשה במקור)".

במרץ 2013 העבירה לשכת התכנון לוועדה המקומית את התייחסותה לתכנית המתאר (להלן - התייחסות לשכת התכנון) ובאפריל 2013 החליטה ועדת ההיגוי לתקן את התכנית לקראת העברתה לדיון במליאת הוועדה המחוזית. זאת בהתאם להערות חברי ועדת ההיגוי ולהתייחסות לשכת התכנון. עוד החליטה ועדת ההיגוי כי הנושאים שבהם קיימת אי-הסכמה בין לשכת התכנון לצוות התכנון יובאו לדיון בפני מליאת הוועדה המחוזית. באוקטובר 2013, בישיבת עבודה נוספת בהשתתפות נציגי לשכת התכנון ונציגי הוועדה המקומית, קבעה מתכנתת המחוז כי בתוך שלושה

5 דברי ההסבר לתזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

6 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.

חודשים תגיש הוועדה המקומית תכנית מתוקנת עם שינויים שלגביהם קיימת הסכמה, לקראת העברתה לדיון בוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי במועד סיום הביקורת היא טרם העבירה ללשכת התכנון תכנית מתאר מתוקנת, ולמותר לציין כי התכנית לא נדונה כלל בוועדה המחוזית.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי העיכובים בקידום התכנית נבעו מחילוקי דעות מקצועיים מהותיים עם לשכת התכנון, בעיקר בעניין הפשרת השטחים החקלאיים, וכי העניין נדון שנית בסוף 2013.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי לשכת התכנון העבירה במרץ 2013 את חוות דעתה על תכנית המתאר, ומאז היא ממתינה שהוועדה המקומית תגיש מסמכים מתוקנים לתכנית לשם העברתה לדיון בפני הוועדה המחוזית. עוד מסר כי נושאים שקיימת לגביהם אי-הסכמה יוכרעו על ידי הוועדה המחוזית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שתכניות יאושרו בראייה כוללת המבוססת על מדיניות תכנון מאושרת שתשקף את כלל האינטרסים התכנוניים של העיר לרבות צורכי הציבור העתידיים שטרם הבשילו. על הוועדה המקומית, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, לפעול במשנה מרץ לקידום תכנית מתאר מקומית כוללת למרחב התכנון המקומי רחובות, אשר תשקף נכונה את המצב התכנוני העדכני, את יעדי התכנון הארציים והמחוזיים ואת אופי העיר וצרכיה. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי על הוועדה המקומית להעביר בהקדם את תכנית המתאר שיזמה לוועדה המחוזית, בין היתר, כדי שזו תדון במחלוקות שהתגלעו במהלך קידום התכנית בין הוועדה המקומית לבין לשכת התכנון.

פרוגרמה לשטחי ציבור

על פי הנחיות משרד הפנים, על הרשות המקומית להכין פרוגרמה לשטחי ציבור (להלן - הפרוגרמה) אשר ייקבעו בה ייעודים לשימוש ציבורי בקרקעות שבתחומה, אחת לתקופה שתקבע על ידיה.⁷

הוועדה המקומית עובדת על פי פרוגרמה שהוכנה בינואר 2003, אך היא אינה מלאה ואינה עדכנית. מאז פרסום הפרוגרמה העיר נמצאת בתנופת בנייה, הוקמו בה שכונות חדשות וחלו בתחומה שינויים דמוגרפיים ופיזיים. ב-2010 החלו העירייה והוועדה המקומית בהכנת פרוגרמה חדשה. ביולי 2012, בתשובתה לדוח משרד מבקר המדינה משנת 2012,⁸ הודיעה העירייה כי היא שוקדת על הכנת פרוגרמה חדשה ועדכנית לפי תפיסה שונה מזו של הפרוגרמה הקודמת.

הועלה כי במועד סיום הביקורת, דהיינו כשנה וחצי לאחר הודעת העירייה למשרד מבקר המדינה, טרם סיימה העירייה את הכנתה של הפרוגרמה החדשה.

7 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001: "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית".
8 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), בפרק "עיריית רחובות - הקצאת מקרקעין", עמ' 334.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול בהקדם להשלמת הכנתה של הפרוגרמה - כפי שהודיעה למשרד מבקר המדינה. יודגש כי אישור פרוגרמה כזו יסייע לוועדה המקומית בקידום תכנית המתאר ובלבון המחלוקות בינה לבין לשכת התכנון בנושא שטחי ציבור.

תכנית לשימור אתרים

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי "בעל או מחזיק של אתר שיועד לשימור, הרוצה לעשות שינוי או שימוש באתר, רשאי לעשות כן רק בהתאם להוראות התכנית לשימור". כן נקבע בו כי "כל רשות מקומית תקים ועדה לשימור אתרים" וכי ועדה זו תכין "רשימה של אתרים הנמצאים בתחומה, שלדעתה ראוי לשמורם". הוועדה לשימור אתרים רשאית לשנות את רשימת האתרים לשימור בכל עת.

בתמ"א 35 נקבע כי "באזור המסומן כ'מכלול עירוני לשימור' או 'מכלול כפרי לשימור' תוכן תכנית מקומית לשימור". התמ"א סימנה את העיר רחובות כמכלול עירוני לשימור.

החל בשנת 2002 מקדמת הוועדה המקומית תכנית לשימור מבנים ואתרים (להלן - התכנית לשימור אתרים). בין השנים 2004-2009 הדגישה בדיוניה הוועדה המחוזית לא פעם את החשיבות והנחיצות בהכנת תכנית כזאת לעיר רחובות; היא דרשה מהוועדה המקומית לזרז את הכנתה ולגבש מדיניות תכנונית ביחס לשימור מבנים ומתחמים, כדי שהדיונים בתכניות מפורטות ייעשו על בסיס ראייה כוללת בנושאי השימור.

בינואר 2004 החליטה הוועדה המחוזית, לבקשת הוועדה המקומית, לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית לשימור אתרים, ולקבוע תנאים למתן היתרים או לשימוש בקרקע בתחום התכנית בתקופת הכנתה⁹. בדצמבר 2009 פג תוקף התנאים. בעקבות זאת החלה הוועדה המקומית לקדם מחדש תכנית לשימור אתרים וכינתה אותה בשם אחר. בתקופת הכנתה של התכנית החדשה לא יזמה הוועדה המקומית פרסום מחדש של התנאים. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה התכנית החדשה, והוועדה המקומית עושה שימוש באותם תנאים שפורסמו בעבר למתן היתרים או לשימוש בקרקע, לגבי רשימה של כ-170 מבנים ואתרים לשימור במרחב התכנון המקומי רחובות שהכינה הוועדה בעבר.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה הוועדה המקומית כי ועדה עירונית לשימור אתרים מתכנסת באופן שוטף ודנה בתכניות נקודתיות ובבקשות להיתרי בנייה הכוללות מבנים לשימור. עוד מסרה כי במסגרת קידום התכנית לשימור אתרים נסקרו עד מאי 2014 חלק מהמתחמים המוצעים לשימור.

בתשובתו ממאי 2014 מסר משרד הפנים כי יש לקדם תכנית לשימור אתרים לרחובות. עוד מסר כי עד מאי 2014 טרם העבירה הוועדה המקומית ללשכת התכנון תכנית בנושא שימור אתרים.

9 בסעיף 77 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית". בסעיף 78(א) לחוק נקבע כי "פורסמה ברשומות הודעה... [על הכנת תכנית] רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים לפיהם יינתנו היתרי בנייה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לקדם במשנה מרץ תכנית לשימור אתרים, זאת בהתאם להוראות תמ"א 35 ולדרישת הוועדה המחוזית, ולנוכח חשיבותה ונחיצותה של תכנית כזו לעיר שבתחומה מבנים ואתרים בעלי ערכים אדריכליים והיסטוריים. הדבר יאפשר לוועדות המקומית והמחוזית לבחון תכניות החלות על מבנים או על אתרים לשימור בראייה כוללת. עד להפקדת תכנית כזו, על הוועדה המקומית לפעול יחד עם הוועדה המחוזית לפרסום רשימה עדכנית של אתרים לשימור ולקביעת תנאים למתן היתרים או לשימוש בקרקע.

תכנית לתעסוקה ומסחר

במאי 2013 פורסמה לצורך מתן תוקף תכנית מפורטת החלה על שטח של כ-39 דונם, התחום בין דרך האצ"ל ממזרח לבין מסילת הרכבת ממערב (להלן - מתחם האצ"ל). התכנית בעיקרה נועדה לשנות ייעוד קרקע חקלאית לייעודים של תחנת תדלוק, מסחר, משרדים ותעשייה עתירת מדע (להלן - התכנית למתחם האצ"ל). בביקורת נמצאו ליקויים בטיפול הוועדה המקומית בקידום התכנית ובאישורה.

המלצת הוועדה המקומית

על פי סעיף 62(א) לחוק התכנון והבנייה, "הוגשה לוועדה המקומית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, תדון בה הוועדה המקומית, ותעביר המלצותיה לוועדה המחוזית, תוך ששים ימים מהיום שהתכנית הוגשה לה; המלצות הוועדה המקומית יכול שיהיו להפקיד את התכנית הנדונה, עם או בלי שינויים, או לדחותה".

כבר בינואר 2005 הגישו לוועדה המקומית חלק מבעלי הזכויות במתחם האצ"ל את התכנית למתחם. ב-20.2.05 החליטה ועדת המשנה לבינוי ערים להמליץ בפני הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית בתנאים, לרבות תיקונה בהתאם להערות מהנדס העיר (להלן - המלצת הוועדה המקומית).

נמצא כי רק ביוני 2005, כארבעה חודשים לאחר שהתכנית למתחם האצ"ל נדונה בוועדה המקומית, העבירה מנהלת מחלקת בניין ערים (להלן - מנהלת המחלקה) למתכנן התכנית את התייחסותה. התייחסותה לתכנית כללה הערות ותיקונים רבים, חלקם טכניים וחלקם עקרוניים, וכן פירוט של מידע שחסר בתכנית ודרישה להבהרות. ההערות והתיקונים נעשו על גבי תקנון התכנית, שהתקבל בערייה ב-6.2.05 ואשר עמד בפני הוועדה המקומית בעת הדיון ב-20.2.05. כן העבירה מנהלת המחלקה למתכנן התכנית טופס שפורטו בו הערות וליקויים נוספים לתשריט התכנית ולתקנון. התכנית תוקנה לאחר מכן על פי דרישות מנהלת המחלקה (ראו להלן בהמשך הפרק).

בדצמבר 2005, כ-11 חודשים לאחר שהתכנית למתחם האצ"ל הועברה לטיפול הוועדה המקומית וכעשרה חודשים לאחר שהומלצה על ידיה להפקדה, העבירה אותה מנהלת המחלקה למזכיר הוועדה המחוזית וביקשה להביאה לדיון. זאת אף על פי שלפי חוק התכנון והבנייה, היא הייתה צריכה לעשות כן בתוך שישים יום מהיום שהוגשה לה, ולא לאחר שעברה כמעט שנה.

תוספת זכויות בנייה למסחר ושטחי שירות לאחר המלצת הוועדה המקומית

בית המשפט העליון הדגיש את חשיבותן של המלצות הוועדה המקומית למחוזות המוזכרות בסעיף 62(א) לחוק: "הסדר זה מיועד לשלב בין שיקולים תכנוניים אותם שוקלת הוועדה המקומית תוך ראייה מעשית של צורכי התושבים במקום, ובין שיקולים רחבים וכלל-אזוריים, המאפיינים את הראייה התכנונית של הוועדה המחוזית. עניין לנו, אפוא, בשיקולים המשלימים אלה את אלה ומכאן חשיבותה של המלצת הוועדה המקומית, אף כי סמכות ההחלטה מסורה לוועדה המחוזית"¹⁰.

תוספת שטחי מסחר: בהתייחסות מנהלת המחלקה לתכנית מתחם האצל נאמר בין השאר, כי יש להתאים את זכויות הבנייה בשטח המיועד לתחנת התדלוק לזכויות שנקבעו בתכנית קודמת שהוגשה לגבי מתחם זה¹¹.

בבדיקה הועלה כי בתכנית הקודמת לא נקבעו זכויות בנייה לתכלית של מסחר במגרש שיועד לתחנת התדלוק. גם בנוסח של תקנון התכנית למתחם האצל, שעמד בפני הוועדה המקומית בעת הדיון בפברואר 2005, לא הופיעה תכלית של מסחר במגרש.

חרף זאת, נוסח התכנית למתחם האצל שהעבירה לבסוף הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בדצמבר 2005, כלל תוספת של זכויות בנייה למסחר ושירותי דרך במגרש המיועד לתחנת התדלוק, בהיקף של כ-2,500 מ"ר שטח עיקרי ושירותי בבניין בן שלוש קומות. תוספת זכויות זו נקבעה לאחר המלצת ועדת המשנה לבינוי ערים על הפקדת התכנית מפברואר 2005, והיא לא הובאה לידיעת חבריה וממילא לא נדונה ולא הומלצה על ידיה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שהעבירה לוועדה המחוזית תכנית שכללה תוספת של זכויות בנייה, מבלי שהדבר עמד לפני חברי הוועדה המקומית בעת הדיון בתכנית. יודגש כי זהו שינוי שיש בו כדי להשפיע על אופי התכנית המקורית שהוועדה המקומית המליצה עליה, והוא עשוי להשפיע על שיקוליה ועל החלטתה.

הגדלת שטחי השירות: התייחסות מנהלת המחלקה לתכנית מתחם האצל כללה כאמור הערות על תקנון התכנית. בין היתר היא שאלה האם שטחי השירות העל-קרקעיים בתכלית מסחר, משרדים ותעשייה עתירת מדע¹², שבאותו מועד עמדו על היקף של 7% לקומה (סך הכול 28% לבניינים בני ארבע קומות), אכן מספיקים. נמצא כי בנוסח התכנית שהעבירה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בדצמבר 2005, הורחב היקף שטחי השירות ועמד על 15% לקומה ובסך הכול על 60%.

מכאן שלאחר המלצת הוועדה המקומית מפברואר 2005 ובעקבות התייחסות מנהלת המחלקה לתכנית מיוני 2005, שונה היקף שטחי השירות בתכנית למתחם האצל, מבלי שחברי הוועדה המקומית בחנו את שטחי השירות הרצויים מבחינה תכנונית, וממילא התכנית ששונתה לא נדונה בשנית בוועדה.

- 10 ע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים, נבו (2005).
- 11 במועד שבו הוגשה התכנית למתחם האצל לוועדה המקומית, הייתה בטיפול תכנית אחרת החלה על שטח של כשמונה דונם בלבד מהמתחם - תכנית בסמכות הוועדה המקומית, שמטרתה הקמת תחנת תדלוק. ביולי ובספטמבר 2005 החליטה הוועדה המקומית לבטל תכנית זו, מאחר שבאותו מועד היא כבר המליצה על הפקדת התכנית למתחם האצל - הכוללת גם את הקמת תחנת התדלוק.
- 12 כלומר, לא במגרש המיועד לתחנת התדלוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, עמדתה התכנונית של הוועדה המקומית בבואה לדון בתכנית אשר מצויה בסמכות הוועדה המחוזית, במיוחד בנושאי זכויות והוראות בנייה, אמורה להשלים את שיקול דעתה של הוועדה המחוזית המאשרת אותה, ולכן היא בעלת משקל רב. לפיכך, ראוי היה שבעת הדיון של הוועדה המקומית בתכנית למתחם האצל, תעמוד לנגד עיניה תכנית בשלה. אולם התכנית האמורה הייתה לקויה וחסרה בעת הדיון בוועדה המקומית, וראוי היה שהיא תדרוש את התיקונים המהותיים והרבים לפני שדנה בתכנית.

דיון בוועדה המחוזית והפקדת התכנית

הועלה כי מדצמבר 2005 (מועד העברת התכנית למתחם האצל לוועדה המחוזית) ועד לינואר 2007, פעלה הוועדה המקומית לתיקון התכנית, בהתאם להערות לשכת התכנון, לצורך קליטתה והבאתה לדיון בפני הוועדה המחוזית. במרץ 2007 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאים. היא קבעה כי החלטתה תהיה בטלה בתוך שבעה חודשים, דהיינו בנובמבר 2007, אם לא ימולאו התנאים. בעקבות החלטת הוועדה המחוזית, החלה הוועדה המקומית לקדם את התכנית כיזמה שלה.

נמצא כי במהלך השנים 2007-2009 פעלה הוועדה המקומית למילוי התנאים שקבעה הוועדה המחוזית, אך לא השלימה את פעילותה זאת. רק במרץ 2009, כשנה וחצי לאחר שפג תוקף ההחלטה על ההפקדה בתנאים, ביקשה הוועדה המקומית מהמחוזית להאריך את תוקף ההחלטה מאחר שלא מולאו כל התנאים להפקדתה. במאי 2009 החליטה הוועדה המחוזית לאשרר את החלטתה על הפקדת התכנית בתנאים. ביולי 2009 הופקדה התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על השיהוי הרב במילוי התנאים להפקדת התכנית ובטיפול בה בקשה להארכת תוקף החלטת הוועדה המחוזית על ההפקדה.

אחד התנאים להפקדה שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית במאי 2009 היה אישורה של הוועדה המקומית כי המצב התכנוני והפיזי בשטח התכנית למתחם האצל לא השתנה (לא הופקדו או אושרו תכניות בתחומה ולא נבנו מבנים חדשים, לרבות תוספות בנייה).

בעקבות כך, ביוני 2009 העבירה מנהלת המחלקה לוועדה המחוזית אישור שלפיו המצב התכנוני בתחום התכנית לא השתנה ולא בוצעה בו כל בנייה מיום הגשתה.

נמצא כי בניגוד לאישור שנתנה מנהלת המחלקה, בוצעה בתחום התכנית למתחם האצל בנייה בלתי חוקית במועדים שונים לאחר הגשת התכנית לוועדה המחוזית; בנייה זו לא מופיעה בתשריט התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שהעבירה לוועדה המחוזית אישור מוטעה לגבי המצב הפיזי בשטח התכנית למתחם האצל.

היקף שטחי השירות

1. הועלה כי רק בשנת 2010 - כארבע שנים לאחר שהתכנית למתחם האצל הועברה לוועדה המחוזית ובעת שהייתה מצויה בשלבי אישור מתקדמים - הצביע מתכנן התכנית על טעות שנפלה במסמכיה בעניין שטחי השירות, כדלקמן:

בעקבות הפקדת התכנית ביולי 2009 הוגשו לה כמה התנגדויות, ובדצמבר 2009 דנה בהן ועדת משנה להתנגדויות הפועלת במסגרת הוועדה המחוזית (להלן - ועדת ההתנגדויות). היא קבעה כי יש לתקן את התכנית למתחם האצל בהתאם להחלטותיה, ולהעבירה לעיון נוסף של בעלי הזכויות על הקרקע בשטחה, כמתחייב מהוראות החוק.

באפריל 2010 פנה מתכנן התכנית למהנדס העירייה דאז ולמנהלת המחלקה, וציין כי יש צורך בתיקון התכנית למתחם האצל וצמצום זכויות הבנייה לשטחי השירות (לאחר שאלה הוגדלו בעקבות התייחסות מנהלת המחלקה מ-2005).

לדברי המתכנן, שטחי השירות בתכנית המופקדת (שעמדו כאמור על 15% לקומה) היו אמורים להיגזר מתוך שטח הקומה ולא משטח המגרש כולו, כפי שניתן היה להבין מטבלת הזכויות שצורפה לתכנית¹³, והוא ביקש לכלול הבהרה זו במסמכי התכנית למתחם האצל.

ביולי 2010 העבירה הוועדה המקומית את התכנית למתחם האצל לעיון נוסף של בעלי הזכויות. נמצא כי התכנית שהועברה להם כללה גם את התיקון שביקש המתכנן לגבי זכויות הבנייה לשטחי שירות, אף על פי שהתיקון לא התבקש על ידי ועדת ההתנגדויות ואף לא הוצג בפניה או בפני הוועדה המחוזית. במכתב שהועבר לבעלי הזכויות נאמר רק כי התכנית כוללת מסמכים שתוקנו בעקבות החלטת ועדת ההתנגדויות, ולא צוין כי נכללו בה שינויים נוספים לשינויים שקבעה ועדת ההתנגדויות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי על מנת למנוע אפשרות של הטעיית בעלי הזכויות על הקרקע, היה עליה לציין במפורש בהודעות ששלחה להם את השינויים שערכה בשטחי השירות. יתר על כן, היה עליה להעלות את סוגיית שטחי השירות בפני הוועדה המחוזית עוד בטרם העבירה את התכנית לעיון בעלי הזכויות ולקבל את אישורה לשינויים. כמו כן, היה עליה לפרט את השינויים שנערכו בתכנית למתחם האצל ואת הסיבות להם.

2. באוקטובר 2010 קיימה ועדת ההתנגדויות דיון נוסף בתכנית, בין היתר בנושא שטחי השירות. נמצא כי ביום הדיון העבירה הוועדה המקומית את עמדתה וביקשה לאשר למתן תוקף את שטחי השירות כפי שהם מופיעים בתקנון התכנית המופקדת, דהיינו 60% משטח המגרש וללא השינויים של המתכנן, בנימוק שהדבר יאפשר "לקצר הליכים" ולהתקדם עם אישור התכנית וכי אין בה פגיעה בבעלים או בעירייה. יצוין כי הוועדה המקומית מסרה, כי מבדיקה מדגמית באחד המגרשים נמצא שחישוב שטחי השירות לפי 60% משטח המגרש מספק עודף שטחים שלא יהיה אפשר לנצלם או שיידרש אישור הקלה כדי לנצלם. עוד מסרה כי שטחי השירות המופיעים בתכנית המופקדת הם אלה שהוועדה המקומית המליצה עליהם מלכתחילה, וכי השינוי בהם נעשה על דעת המתכנן בלבד.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי המידע שהעבירה הוועדה המקומית לוועדת ההתנגדויות לא היה מדויק: בתקנון התכנית למתחם האצל שעמד בפני הוועדה המקומית בעת שהחליטה להמליץ על הפקדתה הופיע היקף שטחי שירות קטן בהרבה מזה שהופיע בתכנית שהועברה לוועדה המחוזית לצורך הדיון בהפקדתה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו.

13 מאחר שסך כל השטח העיקרי המותר לבנייה הוא 160% משטח המגרש, הרי שלפי חישוב זה סך כל שטח השירות אמור היה להיות 37.5% בלבד משטח המגרש, ולא 60% כפי שהופיע במסמכי התכנית.

מתכנן התכנית מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014, כי פעל בעניין שטחי השירות לפי הנחיות הוועדה המקומית, וכי למיטב הבנתו חישוב השטח היה צריך להיעשות בדרך שונה מזו שנעשתה בסופו של דבר. הוא מסר כי השטחים במתכונת המוגדלת (שאושרו בפועל) "הינם שטחי שירות מוגזמים מאד ושאינן בהם צורך, כי 'ניפחו' את הבניינים, אי אפשר יהי לנצלם במלואם וגם לא ניתן יהי לעצב את הבניינים כראוי". עוד מסר כי פנה לוועדה המקומית בבקשה לתקן את התכנית, אך בקשתו לא נענתה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שלא ערכה בדיקה תכנונית מקיפה בנוגע להיקף שטחי השירות הרצוי לתכנית מתחם האצל, ולא בחנה עניינית את טענות המתכנן; היא בחרה באופציה של "קיצור הליכים" - במקום לשים לנגד עיניה את התכנון המיטבי לעיר. לדעת משרד מבקר המדינה, קיומן של זכויות בנייה עודפות שלא ניתן לממשן עלול ליצור לחץ על הוועדה המקומית לאשר הקלות ולהוסיף שטחי בנייה מעבר לאלה שנקבעו בתכנון המקורי.

3. בדיון מאוקטובר 2010 החליטה ועדת ההתנגדויות כי אין לשנות את שטחי השירות לפי הצעת המתכנן, וכי הם יישארו כפי שנקבעו בתכנית המופקדת. זאת מאחר שלדעתה, ובניגוד לטענת המתכנן, יש צורך בשטחי שירות בהיקף נרחב באזור שמיועד למסחר ולתעסוקה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי ועדת ההתנגדויות בחנה את היקף שטחי השירות הנדרשים לאור אופיו של הפרויקט ומצאה אותם מתאימים.

מעיון בתמליל הפרוטוקול של ישיבת ועדת ההתנגדויות עולה כי היועצת המשפטית שלה ונציגת לשכת התכנון הסתייגו מההחלטה להשאיר על כנם את היקף שטחי השירות המוגדלים. הן סברו כי על ועדת ההתנגדויות, או לחלופין על הוועדה המקומית, לעשות בחינה תכנונית של היקף שטחי השירות הראויים בטרם תקבל החלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת ההתנגדויות כי הנימוק שלפיו יש צורך בשטחי שירות מוגדלים מאחר שהאזור מיועד למסחר ולתעסוקה לא בא לידי ביטוי - לא בעמדת לשכת התכנון בדיון, לא בעמדת מתכנן התכנית ואף לא בעמדת הוועדה המקומית עצמה, אשר עלה ממנה כי אין צורך בשטחי שירות מוגדלים ובקשתה לאשרם נבעה ממניעי "קיצור הליכים" בלבד.

במאי 2013 פורסמה התכנית למתחם האצל למתן תוקף לאחר מילוי התנאים לאישורה, והיא כללה זכויות בנייה לשטחי שירות במתכונת המוגדלת, כפי שאישרה ועדת ההתנגדויות.

אישור משרד התחבורה לתכנית

בדצמבר 2009 קבעה ועדת ההתנגדויות כי כתנאי למתן תוקף לתכנית יש לקבל את אישור משרד התחבורה לתחנת התדלוק.

נמצא כי הוועדה המקומית לא פעלה להמצאת אישור משרד התחבורה לתכנית מיד כשהתבקשה, דהיינו בדצמבר 2009, מה שעיכב את קידום התכנית למתחם האצל ואישורה. רק באוקטובר 2011 היא פנתה למשרד התחבורה בבקשה לקבל את אישורו. בשל השיהוי דחתה ועדת ההתנגדויות את מילוי דרישות משרד התחבורה לשלב מימוש התכנית, דבר שעלולות להיות לו השלכות תכנוניות וכספיות.



הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי בשנים 2005-2013 פעלה לקידום התכנית למתחם האצל, ובין היתר פעלה למילוי דרישותיה והנחיותיה של הוועדה המחוזית.

מהממצאים עולה כי מחד גיסא השתתתה הוועדה המקומית בחלק משלבי הטיפול בתכנית למתחם האצל - העברתה לטיפול הוועדה המחוזית, הטיפול בהפקדתה והטיפול בהמצאת אישור משרד התחבורה; ומאידך גיסא היא התרשלה בבדיקת מסמכי התכנית. היא העדיפה, לטענתה, מדיניות של "קיצור הליכים" על פני בדיקה תכנונית מדוקדקת, והשאירה על כנה טעות שנפלה בהיקף שטחי השירות שאושרו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית להפיק לקחים מהטיפול הלקוי בתכנית למתחם האצל ולקבוע סדרי עבודה ברורים על מנת להבטיח שטעויות דומות לא יישנו.

רישוי

דיוני רשות הרישוי

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי רשות הרישוי המקומית לא תיתן היתר בנייה, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות בחוק החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים¹⁴ נקבע כי הסמכות של רשות הרישוי "ברורה ושיקול דעתה מצומצם - לדון ולאשר בקשות להיתר רק כאשר קיימת התאמה מלאה [הדגשה במקור] בין התכנית החלה על המקרקעין לבין ההיתר המבוקש. כל סטייה - קלה כחמורה - שוללת מיידית את סמכותה של רשות הרישוי. מקום שיש סטייה כאמור, התפקיד לדון בתכנית מסור לוועדת המשנה לתכנון ולבניה".

מבדיקה אקראית של פרוטוקולים של דיוני רשות הרישוי מהשנים 2012-2013, נמצא כי במקרים רבים היא דנה בבקשות להיתרי בנייה שאינן תואמות את הוראות התכניות החלות על הקרקע. בחלק מהמקרים השוני כלל פרטים מהותיים, כמו היקף שטחי הבנייה או מיקום קווי הבניין. רשות הרישוי

14 עתמ (י-ם) 196/05 דני סרנט ואח' נ' ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ירושלים ואח', נבו (2005).

אשרה בקשות אלה בכפוף לתקנון והתאמתן להוראות התכניות או בכפוף לפרסום הקלות על ידי ועדת המשנה לרישוי.

עוד נמצא כי בחלק מהמקרים אשרה רשות הרישוי את הבקשות בתנאים, מבלי שהושלמו התנאים המוקדמים לדיון בוועדה המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית, כי רשות הרישוי בדקה "מקדמית" את הבקשות להיתרי בנייה, וככלל נמצא שהן תואמות לתכניות החלות על הקרקע אך נדרשים בהן תיקונים טכניים קלים. מתוך רצון לחסוך בסחבת מיותרת ולמנוע את סרבולו של הליך הרישוי דנה רשות הרישוי בבקשות אלה ואשרה אותן בכפוף לביצוע התיקונים או פרסום ההקלה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי עליה לדון אך ורק בבקשות שתואמות את התכניות החלות על הקרקע, ואשר כל התנאים המקדמיים לדיון מולאו בהן. יודגש כי חלק מהבקשות להיתרי הבנייה דלעיל כללו חריגות בפרטים מהותיים, כמו בהיקף שטחי הבנייה או במיקום קווי הבניין, ואין לרשות הרישוי סמכות לאשרן, אף לא בתנאים שתקבע. זאת ועוד, אישור של בקשות כאלה על ידי רשות הרישוי - הגם שהוא מותנה - עלול להפעיל על הדרג המקצועי לחץ לתת את ההיתר גם אם התכנית לא תוקנה על פי דרישות הוועדה המקומית, או להעלות טענות לא מוצדקות בדבר "סחבת" במתן ההיתר.

ארכיב הרישוי

באגף תכנון ורישוי בעירייה פועל ארכיב אשר מרוכזים בו תיקי בנייה ובקשות להיתרי בנייה שהוגשו לוועדה המקומית וטופלו על ידיה.

בביקורת נמצא כי חלק מתיקי הבנייה שבארכיב היו חסרים ולא היה ברשות עובדי הארכיב מידע על מיקומם. התיקים אותרו רק לאחר פניית צוות הביקורת; בתיקים אחרים היו חסרים מסמכים רבים, לרבות בקשות להיתרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לנהל מעקב אחר הוצאת תיקי הבנייה מארכיב הרישוי ולוודא כי הם שלמים וכוללים מידע מלא.

הקמת שני בנייני מגורים במתחם גן הפקאן

1. בסעיף 62א(א)(9) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי בסמכות הוועדה המקומית לאשר תכנית אם היא כוללת "כל ענין שניתן לבקשו כהקלה". עוד נקבע כי הוועדה המקומית לא תאשר הקלה לאחר אישור תכנית שכזו, "אלא בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתכנית שאושרה לפי פסקה זו". בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטיה ניכרת) נקבע, כי בבניינים שבהם מספר הקומות המותר לפי התכנית הוא בין חמש עד תשע קומות, ניתן לאשר בהקלה תוספת של עד שלוש קומות בלבד.

הוועדה המקומית הכינה תכנית מפורטת על שטח חקלאי בתחומה שבעבר פעל בו גן אירועים (גן הפקאן): בדצמבר 2007 פורסמה התכנית למתן תוקף וייעדה את השטח לאזור מגורים (להלן - התכנית הראשונה). בפברואר 2011 פורסמה למתן תוקף תכנית נוספת שהיא בסמכות הוועדה המקומית, ומטרתה שינוי הוראות הבנייה במתחם (להלן - התכנית הנוספת). בתכנית זו נקבעה תוספת קומות לבניינים, ולפיה בבניין שבו שמונה קומות תותר תוספת של שלוש קומות. הוועדה המקומית אישרה את תוספת הקומות בתכנית בהסתמך על סעיף 62א(9) לחוק.

בשנת 2011 טיפלה הוועדה המקומית בבקשה להיתר בנייה להקמת שני בנייני מגורים בני 13 קומות על שני מגרשים במתחם גן הפקאן. על פי התכנית הראשונה אפשר להקים על שני המגרשים האלה שני בנייני מגורים של שמונה קומות; ועל פי התכנית הנוספת אפשר להוסיף לבניינים האלה עוד שלוש קומות - 11 קומות סך הכול.

נמצא כי הוועדה המקומית אישרה בהקלה תוספת קומות מעל המותר על פי התקנות: באוקטובר 2011 פרסמה הוועדה המקומית הודעה ולפיה מבוקשת הקלה לתוספת שתי קומות לבניינים. בנובמבר 2011 אישרה ועדת המשנה לרישוי בקשה להקמתם של שני בנייני המגורים, לרבות תוספת שתי הקומות בדרך של הקלה (כלומר, יותר מ-11 הקומות שניתן לאשר על פי התכנית המאושרת). באוקטובר 2012 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להקמת שני בניינים בני 13 קומות כל אחד.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה מניעה לפרסום הקלה לקומות נוספות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי סעיף 62א(9) לחוק התכנון והבנייה מגביל למעשה את אפשרותה לתת הקלות לאחר שאישרה קודם לכן תכנית שבסמכותה. על כן, תוספת שלוש הקומות על פי התכנית הנוספת משקפת את מלוא הפוטנציאל לתוספת קומות לבניינים ולא ניתן לאשר קומות נוספות בדרך של הקלה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שנתנה שלא כדין ובסטייה ניכרת מהתכנית היתר בנייה שכלל תוספת של שתי קומות בשני בנייני המגורים.

2. התכנית לבנייה על גגות פורסמה למתן תוקף באוגוסט 2009 והיא חלה על כל מרחב התכנון המקומי רחובות. בין מטרותיה קביעת הוראות לבניית חדרים על גגות בתים משותפים ובניית סככות ופרגולות. בתכנית נקבע כי הוועדה המקומית רשאית לאשר בניית "סככות/תוספות בניה/פרגולות בקומה חלקית"¹⁵, כן נקבע בה כי שטח בניה זה לא יעלה על 40 מ"ר לכל יחידת דיור וכי יהיה צמוד לקיר הקומה החלקית ויהווה רצף לבנייה הקיימת.

נמצא כי היתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית כלל שטחים עיקריים למגורים בהיקף של 10,260 מ"ר, מהם 9,460 מ"ר בהתאם לזכויות הבנייה שנקבעו בתכנית הראשונה ועוד 800 מ"ר בהתאם להוראות התכנית לבנייה על גגות.

נמצא כי בהתבסס על התכנית לבנייה על גגות, אישרה הוועדה המקומית זכויות בנייה ב-20 יחידות דיור בשני הבניינים האמורים - מהקומה התשיעית ועד לקומה 13 - ובכל יחידת דיור אושרו 40 מ"ר שטח עיקרי ובסך הכול 800 מ"ר (להלן - תוספת זכויות הבנייה).

15 בתכנית הוגדרה קומה חלקית כקומה אשר לה יציאה ממבנה המגורים למרפסת גג המצויה באותו מישור של המגורים. קומה שבה נבנה חדר יציאה לגג לא תהווה קומה חלקית.

נמצא כי בניגוד להוראות התכנית לבנייה על גגות, הוכללה תוספת זכויות הבנייה בסך כל השטח העיקרי המותר לבנייה למגורים, מבלי שנקבע כי הוא נועד לשמש להקמת חדרי גג, פרגולות או סככות. עוד נמצא כי המרפסת בחלק מיחידות הדיור מקורה, כולה או חלקה, על ידי אחת הדירות שנמצאות בקומות העליונות, ולכן לכאורה לא עונה להגדרה של מרפסת גג¹⁶.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בבניינים יש כמה קומות חלקיות "שבהן ניתן לאשר בניית תוספת בשטח של 40 מ"ר ליחידת דיור".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי מתן תוספת זכויות בנייה לשטח העיקרי למגורים אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התכנית לבנייה על גגות והעקרונות שבבסיסה. על הוועדה המקומית להקפיד על יישום הוראות התכנית לבנייה על גגות.

טיפול הוועדה המקומית בהליכי התכנון והרישוי בשני פרויקטים בעיר

הקמת שני בנייני מגורים במתחם הרחובות איזנברג-גורדון

בשנים 2007-2012 נתנה הוועדה המקומית כמה היתרי בנייה להקמת שני בנייני מגורים - בני 18 ו-25 קומות ובהם 200 יחידות דיור - במתחם הנמצא בין הרחובות איזנברג, הרצל וגורדון (להלן - פרויקט איזנברג-גורדון או הפרויקט). תעודות הגמר לבניינים ניתנו בשנת 2013. להלן פירוט הממצאים שהועלו בביקורת לגבי טיפולה של הוועדה המקומית בפרויקט:

אישור תכנית מפורטת

במרץ 2002 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת נקודתית (להלן - התכנית המפורטת או התכנית), החלה על שטח של כ-9.2 דונם בין הרחובות איזנברג, הרצל וגורדון בעיר. יוזם התכנית היה בעל הזכויות במקרקעין דאז (להלן - יזם א'). בהמשך נרכשו הזכויות בפרויקט על ידי יזמים אחרים¹⁷.

בתכנית המפורטת הותרה הקמת קומת מסחר בחזית רחוב הרצל ושני בנייני מגורים: בניין אחד בן 14 קומות והשני בן 20 קומות. עוד נקבע כי היקף הבנייה לשטח העיקרי יעמוד על 20,000 מ"ר¹⁸, והיקף הבנייה לשטחי שירות יעמוד על 23,500 מ"ר, מהם 5,500 מ"ר לחניון פרטי לשירות הציבור (להלן - החניון הציבורי)¹⁹. מספר יחידות הדיור המקסימלי לפי התכנית הינו 236.

- 16 על פי תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992: "מרפסת גג" - חלק ממישור גג שטוח המופרד באמצעות קיר משאר הגג והמוקף מעקה, אשר רצפתו מחוברת לרצפת דירה או אולם הנמצאים על הגג האמור ודלת מעבר ביניהם".
- 17 בדצמבר 2004 מכר יזם א' את זכויותיו במקרקעין ליזם ב', ביולי 2005 מכר יזם ב' את זכויותיו ליזם ג' ובאוקטובר 2007 מכר יזם ג' את זכויותיו ליזם ד'.
- 18 מהם 200 מ"ר למסחר, 18,000 מ"ר למגורים ו-1,800 מ"ר למרפסות מקורות.
- 19 וכן 165 מ"ר למסחר ו-17,835 מ"ר למגורים (כולל שטחי חנייה למגורים).

התכנית המפורטת קבעה גם כי החניון הציבורי יהיה תת-קרקעי ויכלול 150 מקומות חנייה לשירות הציבור נוסף לשטחי החנייה הדרושים על פי תקן לדיירי הבניינים שבפרויקט. בתכנית צוין כי היקף של 4,950 מ"ר מהשטח העיקרי למגורים יינתן ליום כפיצוי עבור הקמת החניון הציבורי התת-קרקעי.

בשלב הפקדת התכנית על ידי הוועדה המחוזית הוגשו כמה התנגדויות שעסקו, בין היתר, בנושא מצוקת החנייה בעקבות הקמת שני הבניינים. ועדת ההתנגדויות החליטה לדחות אותן בנימוק שהחניון הציבורי המוצע נותן מענה למצוקת החנייה.

יצוין כי הקמת חניון ציבורי בפרויקט איזנברג-גורדון הייתה חלק ממדיניות התכנון הכולל שאימצה הוועדה המקומית לרחוב הרצל, הן במסגרת תכנית מתאר חלקית לרחוב הרצל משנת 1995 והן במסגרת תכנית אב שיזמה העירייה בשנת 2004 להתחדשות רחוב הרצל.

תכניות בינוי

בתכנית המפורטת נקבע כי הבנייה תבצע בהתאם לנספח הבינוי שצורף לה, וכי בסמכות הוועדה המקומית לאשר נספח בינוי חדש בתנאי שימור על עקרונותיה.

"תכנית בינוי" אינה נכללת בתכניות שחוק התכנון והבנייה מונה אותן בין אלה שהוא דן בהן. בג"ץ²⁰ קבע כי "תכנית בינוי" כשמה כן היא, היינו תוכנית המפרטת, על יסוד קביעותיה המפורשות של תוכנית בניין עיר המוכרת בדיון, מה יהיו תהליכי ביצוע הבינוי, הלכה למעשה, הא ותו לא... אין להסדיר בתוכנית בינוי בלבד נושא כלשהו החייב להיות מוסדר בתוכנית מיתאר או בתוכנית מפורטת".

בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי "הבעיה העיקרית בקשר לתכניות שאינן סטטוטוריות - שכינות תכניות בינוי או תכניות עיצוב ארכיטקטוני - הינה היעדר אפשרות חוקית להתנגד להן... זכות זו אמורה לתרום לשיפור ההחלטות המתקבלות במסגרת הליכי תכנון, החלטות שיכולה להיות להן השפעה רבה ביותר על הסביבה הפיזית, על רוחתם של התושבים ועל איכות חייהם"²¹.

1. בספטמבר 2003 פנה יזם א' לוועדה המקומית וביקש להפחית את מספר מקומות החנייה לשירות הציבור בפרויקט, מ-150 ל-50 מקומות בלבד, בטענה כי אין בהם צורך ממשי. עוד ציין כי יהיה מוכן לשלם כופר חנייה²², כך שחבות התקנת החניות תחול על העירייה. בעקבות כך, ועל פי סיכום עם העירייה, קידם יזם א' ב-2004 תכנית (נספח) בינוי חדשה לתכנית המפורטת, שמטרתה העיקרית הפחתת מספר מקומות החנייה בחניון הציבורי.

ביוני 2004 אישרה ועדת המשנה לבינוי ערים תכנית בינוי חדשה (להלן - תכנית בינוי א'). התכנית הגבילה את מספר יחידות הדיור בפרויקט ל-137 יחידות, ביטלה את רוב החניון

20 בג"ץ 5631/92 יפו יפת ימים ואח' נ' שר הפנים ואח', נבו (1993).

21 עת"מ 6/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), בפרק "עיריית נתניה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה", עמ' 570.

22 בסעיף 2(ב) של התוספת לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשמ"ג-1983, נקבע כי "רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי התקן, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי".

הציבורי התת-קרקעי, קבעה כי במקום 150 מקומות חנייה המקוריים ייבנו בו רק 16 מקומות חנייה לשירות הציבור, וביטלה מרתף חנייה אחד ואת השטח למסחר. בתכנית בינוי א' נקבע כי זכויות הבנייה יכללו 13,578 מ"ר שטח עיקרי למגורים, במקום 18,000 מ"ר שנקבעו בתכנית המפורטת, וזאת לאחר הפחתת השטח שניתן כפיצוי עבור הקמת 134 מקומות חנייה לשירות הציבור, שכאמור בוטלו. נקבע כי שטחי השירות יהיו בהיקף 16,500 מ"ר בלבד.

נמצא כי הוועדה המקומית אישרה את תכנית בינוי א', שכללה כאמור את ביטול החניון הציבורי, מבלי שביקשה להכין חוות דעת או לערוך בדיקה מקצועית לבחינת מצוקת החנייה בסביבת הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי בכל הנוגע לביטול החניון הציבורי, תכנית בינוי א' כוללת הוראות החורגות מעקרונות התכנית המפורטת ואישורה נעשה תוך חריגה מסמכות ושלל כדין: היא לא פורסמה ולא הובאה לידיעת הציבור, ומכאן שלא נפתחה להליך של התנגדויות, והיא לא אושרה על ידי הוועדה המחוזית. יודגש כי מלכתחילה נועד החניון הציבורי לתת מענה למצוקת החנייה בסביבת הפרויקט, והקמתו שימשה נימוק לדחיית התנגדויות הציבור לאישור התכנית המפורטת. ביטול החניון אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות התכנון הכולל שאימצה הוועדה המקומית לגבי רחוב הרצל.

2. בפברואר 2009 אישרה ועדת המשנה לבינוי ערים בתנאים תכנית בינוי חדשה (להלן - תכנית בינוי ב'). תכנית זאת הגדילה את מספר יחידות הדיור ל-200, ביטלה את רוב החניון הציבורי התת-קרקעי שנקבע בתכנית המפורטת, קבעה שייבנו בשטח הפרויקט רק 36 מקומות חנייה לשירות הציבור, וביטלה את השטח למסחר. כן נקבע בה כי זכויות הבנייה יכללו כ-19,188 מ"ר שטח עיקרי למגורים, מהם 18,000 מ"ר שנקבעו בתכנית המפורטת (בכלל זה כ-5,000 מ"ר שניתנו כפיצוי עבור הקמת החניון הציבורי המקורי שכאמור בוטל).

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שתכנית בינוי ב' לא פורסמה לציבור ולא ניתנה לו הזדמנות להתנגד לה, זאת אף על פי שנעשו בה שינויים מהותיים ועקרוניים מהוראות התכנית המפורטת. התנהלותה של הוועדה המקומית במקרה זה נגועה בהיעדר סמכות ופוגעת קשה באינטרס הציבורי ובעקרון השקיפות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי אף על פי שאישרה את תכנית הבינוי בעבר, הפגיעה בעקרונות השקיפות ובשיתופו של הציבור בהליכי אישורן של התכניות משמעותית, ומחייבת אותה להפיק לקחים ולקבוע סדרי עבודה שימנעו ליקויים דומים בעתיד.

אישור הקלות במספר הקומות

1. חוק התכנון והבנייה קובע כי לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין. בתכנית המפורטת נקבע כי הוראות נספח הבינוי המצורף לה מחייבות לנושא גובה המבנים ומספר הקומות, וכי כל הקלה בגובה או במספר הקומות תיחשב סטייה ניכרת.

בתקנה 2(8) לתקנות סטייה ניכרת נקבע מספר הקומות שניתן להוסיף בדרך של הקלה. אולם על פי תקנה 9(ג) לאותן תקנות, הוראה זו לא חלה על היתרי בנייה מכוחה של תכנית שתחילתה

בין 14 בספטמבר 1996 ועד 6 בספטמבר 2002, כל עוד לא חלפו חמש שנים ממועד תחילת תוקפה. בהיתר בנייה כאמור ניתן להתיר בהקלה הוספה של עד קומה מפולשת אחת ועוד שתי קומות מעל למספר הקומות המותר לפי התכנית.

התכנית המפורטת פורסמה למתן תוקף במרץ 2002, ועל כן הוראות תקנה 2(8) בעניין תוספת הקומות בדרך של הקלה לא חלו עליה לתקופה של חמש שנים - עד למרץ 2007 - כך שניתן היה לאשר על המגרש הקלה של תוספת שתי קומות בלבד.

באפריל 2005 הגיש יזם ב' לוועדה המקומית שתי בקשות להיתרי בנייה להקמת שני בנייני מגורים בפרויקט, ללא שטח למסחר (להלן - היתרי הבנייה לשלב א'): בקשה אחת להקמת בניין בן 18 קומות (להלן - בניין א'), כלומר ארבע קומות מעל מספר הקומות המותר לפי התכנית המפורטת; בקשה שנייה להקמת בניין מגורים בן 25 קומות (להלן - בניין ב'), כלומר חמש קומות מעל מספר הקומות המותר לפי התכנית המפורטת. סך הכול כללו הבקשות 170 יחידות דיור. בספטמבר 2005 אישרה הוועדה המקומית את ההקלות המבוקשות במספר הקומות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי בספטמבר 2005, המועד שבו אישרה את ההקלות האמורות, טרם חלפו חמש שנים מיום תחילת תוקפה של התכנית המפורטת. לפיכך לא היה יסוד בדין למתן ההקלה במועד האמור.

2. בעקבות החלטת הוועדה המקומית הוגש ערר לוועדת הערר של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת הערר), בין היתר בעניין ההקלות המבוקשות במספר הקומות.

הוועדה המקומית הציגה בפני ועדת הערר חוות דעת של יועצת משפטית מהלשכה המשפטית של העירייה מיולי 2005, ולפיה קיים ספק לגבי תקפות ההוראה שבתכנית המפורטת בעניין המגבלה לתוספת הקומות בבניינים.

באפריל 2006 אישרה ועדת הערר את הבקשות להיתר בתנאי שיאושרו על ידי הוועדה המחוזית, וציינה כי "בכך יש גם מענה מסוים לטענה בדבר הסטייה מהוראות התב"ע לעניין גובה הבניינים שהרי האיסור שנקבע בה נקבע ע"י הוועדה המחוזית".

ביוני 2006 אישרה ועדת המשנה של הוועדה המחוזית את הבקשות להיתרי הבנייה שנדונו בוועדת הערר, בנימוק שהתכנון המוצע מיטיב עם הסביבה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המחוזית בדקה את היתרי הבנייה אך ורק בנוגע לתפיסה התכנונית המוצגת בהן ביחס לתכנית האב לרחוב הרצל.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי ועדת הערר ציינה בהחלטתה שבחינת הבקשות להיתר על ידיה נועדה גם לתת מענה למחלוקת בדבר גובה הבניינים, ועל כן היה עליה לברר את המצב המשפטי לאשורו ולא להסתפק בהתייחסותה להוראות תכנית האב החלה על רחוב הרצל בלבד.

ביטול החניון הציבורי

1. בתקנה 2(15) לתקנות סטייה ניכרת נקבע כי "סטייה מהוראות התכנית בדבר מספר מקומות חניה לכלי רכב או מהוראות התכנית המחייבות התקנת מקומות חניה תת-קרקעיים", תיחשב לסטייה ניכרת.

כאמור, באפריל 2005 הגיש יזם ב' לוועדה המקומית שתי בקשות להיתרי בנייה להקמת שני בנייני מגורים (היתרי הבנייה לשלב א'). הבקשות כללו 16 מקומות חנייה בלבד לשירות הציבור, במקום 150 מקומות חנייה שנקבעו בתכנית המפורטת. יזם ב' ביקש לנצל את מלוא זכויות הבנייה למגורים ולבנות בשטח עיקרי של כ-18,000 מ"ר - שטח הכולל גם את 5,000 המ"ר שנקבעו לו בתכנית המפורטת כפיצוי עבור הקמת החניון הציבורי - וזאת בניגוד למה שנקבע בתכנית בינו א'.

באפריל 2005 פרסמה הוועדה המקומית שתי הודעות להקלות מהוראות התכנית המפורטת ותכנית הבינוי. בהודעות פורסם כי מבוקשת "תוספת דרישה ל-16 מקומות חניה, בנוסף ל-150 מקומות חניה... לחניון ציבורי עבור הדיירים השכנים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי נוסח ההודעות שפרסמה באפריל 2005 בנוגע להקלות לא תואם את הבקשות להיתרי הבנייה, שכן עולה ממנו כי 16 מקומות חנייה המבוקשים הם תוספת ל-150 מקומות חנייה - ולא במקומם. משרד מבקר המדינה רואה פרסום מוטעה זה בחומרה, ומעיר כי זוהי התנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם חובת השקיפות וההגינות של גוף ציבורי.

2. בעקבות פרסום ההקלות מאפריל 2005 הוגשו לוועדה המקומית כמה התנגדויות. באוגוסט 2005 החליטה ועדת המשנה לרישוי לאשר את הבקשות בתנאים. היא דחתה את ההתנגדויות שהוגשו לה בנושא צפיפות הדיור ובנושא עומסים תחבורתיים, אבל החליטה לקבל בחלקה את ההתנגדות שהוגשה בנושא פתרונות חנייה ציבוריים לרווחת כלל תושבי השכונה, ודרשה הקצאה נוספת של חניות לציבור.

בספטמבר 2005 החליטה הוועדה המקומית שייבנו 30 חניות ציבוריות בתחום שטח הפרויקט, במקום 16 החניות הציבוריות המוצעות בבקשות להיתרים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי החלטתה להפחית בצורה משמעותית (80%) את מקומות החנייה לציבור מהווה סטייה ניכרת ממה שנקבע בתכנית המפורטת, והיא ניתנה שלא כדין. יתרה מכך, למרות ביטול החובה שנקבעה בתכנית המפורטת להקים חניון ציבורי, היא אישרה ליזם זכויות חנייה בהיקף מוגדל הכולל תוספת שטח עיקרי של כ-5,000 מ"ר שניתן לו כפיצוי על החובה להקמת החניון. בכך נתנה לו הטבה בעלת שווי כספי משמעותי ללא סמכות בדין, וללא כל נימוק תכנוני.

3. בערר שהוגש בשנת 2005 לוועדת הערר, מסרה הוועדה המקומית בעניין ביטול מקומות החנייה כי "במקרקעין נשוא הבקשה קיים בפועל מזה שנים חניון ציבורי בתשלום, אלא שלפי בדיקת הוועדה המקומית תפוסת החניון נמוכה ומכאן שאינו חיוני במיקומו הנוכחי". עוד ציינה כי "משיקולים שבתכנון ובסביבה... חויבה המבקשת להשתתף בעלות הקמתו של החניון הציבורי במתחם 'מכבי' המתוכנן בהמשך רח' הרצל... שלצורך מימונו הוקמה קרן [חנייה] בהתאם לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשמ"ג-1983".

ועדת הערר ציינה בהחלטתה מאפריל 2006 כי "הבקשות כפי שהוגשו מגלמות יתרונות תכנוניים משמעותיים", אולם היא קבעה גם כי הבקשה להיתר חורגת מהעקרונות של תכנית האב לרחוב הרצל משום שהיא מבטלת את החזית המסחרית ומצמצמת עוגן חנייה משמעותי שקבוע בה. בהחלטתה לאשר את הבקשות להיתר - בתנאי שיאושרו על ידי הוועדה המחוזית - הסתמכה ועדת הערר על הצהרת הוועדה המקומית כי החניון הציבורי בשטח הפרויקט אינו

חיוני, וכי היזם חויב להשתתף בעלות הקמתו של החניון החלופי במתחם מכבי. הוועדה המחוזית אישרה כאמור את הבקשות ביוני 2006.

באוגוסט 2007 נתנה הוועדה המקומית ליזם ג' היתר בנייה לשלב א' להקמת בניין בן 23 קומות מגורים (בניין ב'). ההיתר לא כלל את החניון הציבורי. בדצמבר 2008 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה ליזם ד' שרכש את הזכויות בפרויקט.

הועלה כי בניגוד למה שהצהירה בפני ועדת הערר, נתנה הוועדה המקומית את היתרי הבנייה לשלב א' ב-2007 וב-2008 בלי שקיבלה אישור לכך שהיזמים שילמו עבור קרן חנייה להקמת חניון ציבורי במתחם מכבי.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שנתנה את היתרי הבנייה האמורים ליזמים בלי שקיבלה אישור על תשלום קרן החנייה, כנדרש על פי החלטתה וכמתחייב מהצהרתה בפני ועדת הערר. בכך סייעה ליזמים להתעשר על חשבון הקופה הציבורית.

בביקורת נמצא כי בסופו של דבר לא הוקם חניון חלופי עם 150 מקומות חנייה במתחם מכבי - זאת אף על פי שהוועדה המקומית הצהירה בפני ועדת הערר כי הוא ייבנה. בהחלטתה מפברואר 2009 לאשר את תכנית בינוי ב', קבעה הוועדה המקומית כי במקום הקמת החניון הציבורי תידרש הצגת אישור תשלום בגין 150 מקומות חנייה - אולם היזמים לא הציגו לה את האישור שדרשה על התשלום, והיא בתורה לא נקטה פעולות לגבייתו. חרף האמור נתנה הוועדה המקומית ליזמים השונים את זכויות הבנייה המוגדלות שנקבעו בתכנית המפורטת כפיצוי בגין הקמת החניון הציבורי.

4. במרץ 2009 אישרה רשות הרישוי שתי בקשות חדשות להיתרי בנייה שהגיש יזם ד' (להלן - היתרי הבנייה לשלב ב'): בקשה אחת להקמת בניין א' בן 18 קומות, ובקשה שנייה לתוספת של שתי קומות לבניין ב' (נוסף ל-23 הקומות שאושרו בהיתר הבנייה מאוגוסט 2007). בתנאים למתן ההיתרים נקבע כי "תידרש הצגת אישור התשלום בגין 150 מקומות חנייה [על ידי היזם]".

ב-22.3.09 פנה יזם ד' לוועדה המקומית וביקש לא לעכב את הנפקת היתר הבנייה ולא להתנות אותו בהצגת אישור תשלום בגין 150 מקומות חנייה, מאחר שלטענתו דרישה זו מולאה וכי "שולם לוועדה המקומית תשלום בגין 150 מקומות חנייה במסגרת תשלום היטל השבחה".

בעקבות בקשת יזם ד', פנתה הוועדה המקומית לשמאי מקרקעין מטעמה (להלן - שמאי א') לקבלת חוות דעת בנוגע לטענות היזם. בחוות הדעת של שמאי א' ממאי 2009 נקבע כי "בשתי השומות המוסכמות [ממאי 2004 ומדצמבר 2005] שנערכו לפרויקט הנדון לא דנו השמאים ב'קרן החנייה' (קרקע + עלות בניה)". מכאן שחוות דעתו של שמאי א' לא תמכה בטענות היזם.

בספטמבר ובאוקטובר 2009 נתנה הוועדה המקומית ליזם ד' את היתרי הבנייה לשלב ב' (לשינויים בבניין ב' ולהקמת בניין א', בהתאמה), מבלי שהיה ברשותה אישור תשלום עבור הקמת 150 מקומות החנייה, כנדרש בהחלטת רשות הרישוי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שנתנה ליזם ד' שני היתרי בנייה, אף על פי שלא המציא לה אישור על תשלום עבור 150 מקומות החנייה לשירות הציבור ובניגוד להחלטתה. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שהיזם מימש את זכויות הבנייה העודפות שניתנו לו כפיצוי על הקמת החניון הציבורי - שלא הוקם. בהתנהלות זו של הוועדה המקומית יש משום פגיעה חמורה באינטרס הציבור, ואף עולה החשש לכך שוויתרה על סכום ניכר של כספי ציבור.

אישור זכויות בנייה עודפות

1. בפברואר 2009 אישרה ועדת המשנה לבינוי ערים כתנאים את תכנית בינוי ב', שהגדילה את זכויות הבנייה לעומת תכנית בינוי א' והיתרי הבנייה לשלב א'.

ממסמכי הוועדה המקומית עולה כי תכנית בינוי ב' נסמכת על החלטת ועדת הערר מאפריל 2006 ועל הזכויות המותרות בתכנית המפורטת. אולם בפועל היא כוללת הוראות שונות מאלה שנכללו בבקשות להיתרי הבנייה לשלב א', שנדונו במסגרת ועדת הערר ושהיו בבסיס שיקולי הוועדה, כדלקמן:

בתגובת הוועדה המקומית לערר מ-2006 נאמר כי בפרויקט יוקמו רק 170 יחידות דיור מתוך יחידות הדיור המותרות לפי התכנית המפורטת. אולם בתכנית בינוי ב' נקבע בסופו של דבר כי ייבנו 200 יחידות דיור. גם זכויות הבנייה שנכללו בבקשות להיתרי הבנייה לשלב א' ונדונו בוועדת הערר, פחותות מאלה שנקבעו בתכנית בינוי ב'.²³

ועדת הערר הביעה את דעתה כי "אין בבקשה [להיתרי בנייה בשלב א'] הגדלה של מס' יח"ד או נפח הבנייה ביחס לתב"ע והיא אינה ממצה את מלוא המותר לפי התכנית בעניין זה...." בכך הסתמכה על טענת הוועדה המקומית, שלפיה תוספת הקומות בד בבד עם הפחתת מספר יחידות הדיור והיקף שטחי הבנייה משפרות את הבינוי. לדעת ועדת הערר: "הבקשות כפי שהוגשו מגלמות יתרונות תכנוניים משמעותיים, ונוכח האמור נראה לוועדת הערר כי תועלתן של הבקשות עולה על הפגיעות הנטענות, ככל שקיימות כאלה".

החלטת ועדת הערר מאפריל 2006 התבססה אפוא על זכויות בנייה בהיקף קטן מאלה שנכללו בסופו של דבר בתכנית בינוי ב' - הן לגבי מספר יחידות הדיור והן לגבי שטחי הבנייה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היא אישרה את זכויות הבנייה המוגדלות במסגרת תכנית בינוי ב' שלא כדין, ומבלי ששיקפה אותן במלואן בפני הוועדה המחוזית. לאישור זה עלולות להיות השלכות תכנוניות משמעותיות.

2. הועלה כי במסגרת היתרי הבנייה לשלב ב' (שניתנו כאמור ב-2009) אישרה רשות הרישוי זכויות בנייה עודפות שלא כדין. יצוין כי זכויות אלה אושרו גם במסגרת תכנית בינוי ב'. להלן פירוט:

א. תוספת שטח עיקרי בגין הקמת מקומות חנייה: בתכנית המפורטת נקבע כי "במידה ויבנו יותר [ההדגשה לא במקור] מ-150 מקומות חניה בחניון הפרטי לשירות הצבור - וזאת ע"פ דרישת הוועדה המקומית בלבד יתווסף שטח של 33 מ"ר עיקרי לכל מקום חניה נוסף לשטחי המגורים". נמצא כי בהיתרי הבנייה לשלב ב' ניתנה תוספת של זכויות בנייה בהיקף של 1,185 מ"ר שטח עיקרי למגורים בגין הקמת 36 מקומות חנייה. זאת אף על פי שלא נבנו 150 מקומות החנייה שהיו התנאי למתן תוספת הזכויות.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שבמסגרת היתרי הבנייה לשלב ב', היא אישרה תוספת של זכויות בנייה בהיקף של 1,185 מ"ר לשטח עיקרי למגורים, שלא בהתאם להוראות התכנית המפורטת וכלי שנבנו 150 מקומות החנייה לשירות הצבור שנדרשו בה.

23 ההפרש: 1,440 מ"ר שטח עיקרי ו-6,720 מ"ר שטח שירות.

ב. **ה מ ר ת ש ט ח י ש י ר ו ת :** משרד מבקר המדינה בדק את חישוב שטחי השירות שאושרו במסגרת תכנית בינוי ב' ובמסגרת היתרי הבנייה לשלב ב', ומצא כי הוועדה המקומית המירה ליעוד של מגורים (אחסנה ומערכות טכניות) שטחי שירות אשר בתכנית המפורטת יועדו לחניון ציבורי ומסחר. שטחי השירות שהמירה במסגרת היתרי הבנייה לשלב ב' הם בהיקף של כ-1,020 מ"ר, היקף החורג בהרבה מן המותר בתקנות (פי חמישה)²⁴.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שהמרת הזכויות לשטחי שירות הייתה בניגוד לתקנות. מלכתחילה קבעה התכנית המפורטת שטחי שירות בהיקף נרחב (למעלה מ-100% שטחי שירות מעל מפלס הקרקע ושטחים תת-קרקעיים), והוועדה המקומית לא בחנה או דנה באפשרות לצמצם אותם בעקבות ביטול החניון הציבורי התת-קרקעי.

ג. **ד י ר ו ת מ ג ו ר י מ ב ק ו מ ת ה ב י נ י י מ :** בתכנית המפורטת נקבע כי השטח בקומת הכניסה ו/או קומת הביניים יכלול שטח "למגורים ליעוד של בריכת שחיה, מכון כושר, וחדרי חוגים לשעות הפנאי". כלומר, שטח למתקנים שמטרתם לשרת את דיירי הבניינים.

נמצא כי בהיתר הבנייה להקמת בניין א', התירה הוועדה המקומית הקמת שתי קומות כניסה - קומת כניסה ראשונה הכוללת לובי כניסה, מועדון דיירים ומחסנים, וקומת כניסה שנייה (קומת הביניים) הכוללת שלוש יחידות דיור.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שפעלה בניגוד להוראות התכנית המפורטת ונתנה היתר בנייה להקמת שלוש יחידות דיור בקומת הכניסה השנייה (קומת הביניים). גם בנושא זה פעלה הוועדה בחוסר סמכות.

ד. **צ פ י פ ו ת ה ד י ו ר :** החלטת הוועדה המקומית לאשר הקלה בגובה הבניינים נומקה בכך שהקטנת תכנית הקרקע, צמצום מספר יחידות הדיור בקומה והגבהת הבניינים משפרים את מאזן השטחים הפתוחים והירוקים ויוצרים בינוי איכותי יותר. כאמור, החלטת ועדת הערר מ-2006 התבססה בין היתר על קביעה זו של הוועדה המקומית.

נמצא כי במסגרת היתרי הבנייה לשלב ב' מ-2009 אישרה הוועדה המקומית רוב קומות המגורים חמש יחידות דיור בקומה, בצפיפות גדולה מזו שעליה הצהירה בפני ועדת הערר.

3. בדצמבר 2010 הוגש ערר על החלטת הוועדה המקומית לאשר את הבקשות להיתרי הבנייה לשלב ב'.

בתשובת הוועדה המקומית לערר מינואר 2011 צוין בין היתר כי "החלטת רשות הרישוי מיום 4.3.09 ניתנה לאור החלטת ועדת הערר מ-2006 ולאור אישורה של הוועדה המחוזית מיום 20.6.06, וזאת ללא כל שינוי הכולל כאמור הקלה נוספת או שימוש חורג, ולאור אותם העקרונות שהנחו את הוועדות הנכבדות הנ"ל בהחלטותיהן".

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

במאי 2011 נדחה הערר מטעמי שיהוי בהגשתו. הוועדה קבעה כי "לכאורה, מובא לפנינו היתר אשר אין בו אלא תכנית שינויים ביחס להיתר שאושר בשעתו על-ידי הוועדה המקומית, ועדת הערר והוועדה המחוזית".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי מתן היתרי הבנייה לפרויקט נדון בפני ועדות הערר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי המידע שמסרה לוועדת הערר בשנת 2011 לא תאם את אישורה לתכנית כינוי ב' ולהיתרי הבנייה לשלב ב', וכך ניתנו ליזם זכויות בנייה מעבר לאלה שנדונו בוועדת הערר ואושרו על ידי הוועדה המחוזית ב-2006.

תשלום בגין היטל השבחה

במאי 2004 ערך שמאי מקרקעין (להלן - שמאי ב') שומה מוסכמת ראשונה בגין אישור התכנית המפורטת, אשר בעקבותיה, בינואר 2005, שילם יזם ב' סכום של כ-8.1 מיליון ש"ח היטל השבחה. בדצמבר 2005 ערך שמאי מקרקעין אחר (להלן - שמאי ג') שומה מוסכמת נוספת בגין אישור ההקלות לתוספת הקומות בבניינים, ובעקבותיה שילם יזם ב' באוקטובר 2006 סכום של כ-1.5 מיליון ש"ח היטל השבחה. בסך הכול שולם בפרויקט איזנברג-גורדון כ-9.6 מיליון ש"ח היטל השבחה.

מעיון בשומות ההשבחה עולה כי בשומה ממאי 2004 חושב שווי הנכס לפי התכנית המפורטת, על פי ערך של 236 יחידות דיור (המספר המרבי שניתן היה לבנות) ובניכוי שוויין של 50 יחידות דיור בגין הקמת 150 מקומות חנייה - כלומר, שווי הנכס כולו חושב לפי ערך של 186 יחידות דיור בלבד; בשומה מדצמבר 2005 חישובו של שווי הנכס לאחר אישור ההקלות התבסס על הבקשות להיתרי הבנייה בשלב א', שהוגשו לוועדה המקומית באפריל 2005 וכללו הקמת 170 יחידות דיור בלבד. בשווי הנכס נוכחה עלות הקמתם של 30 מקומות חנייה. כאמור, ב-2009 קיבל יזם ד' שני היתרי בנייה שכללו הקמת 200 יחידות דיור. בסופו של דבר לא הוקמו 150 מקומות חנייה בחניון הציבורי ויזם ד' חויב לבנות 36 מקומות חנייה בלבד, ואילו בהיתרי הבנייה לשלב ב' נכלל שטח עיקרי למגורים בהיקף של 6,135 מ"ר שניתן כפיצוי בגין הקמת 186 מקומות חנייה בסך הכול.

הועלה כי הוועדה המקומית לא ביצעה בדיקה שמאית בעקבות אישור היתרי הבנייה לשלב ב', שמתוקפם אושרו כאמור תוספת יחידות דיור וזכויות בנייה מוגדלות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה לבצע בדיקה שמאית נוספת לחישוב היטל השבחה שעל היזמים לשלם בגין מלוא זכויות הבנייה שאושרו להם. משלא עשתה כן, עלולה הייתה להיפגע הקופה הציבורית בשל אי-גביית מלוא היטל השבחה.

אי-תשלום קרן חנייה

הממצאים מלמדים כי בסופו של דבר נתנה הוועדה המקומית ליזמים את ההיתרים מבלי שהוקם חניון ציבורי ומבלי ששולם תשלום בגין הקמת מקומות החנייה (קרן חנייה) לקופת העירייה.

במרץ 2009 טען יזם ד' בפני הוועדה המקומית כי קרן החנייה שולמה במסגרת תשלום היטלי ההשבחה. אולם בחוות הדעת שהוכנה, כאמור, במאי 2009 על ידי שמאי מטעם הוועדה - שמאי א' - נקבע כי קרן החנייה לא שולמה במסגרת היטלי ההשבחה. בנובמבר 2005 העריכה שמאית מטעם הוועדה המקומית (להלן - שמאית ד') כי בביטול המטלה של הקמת החניון הציבורי נחסכה מהיזמים עלות של 2,250,000 דולר אמריקני²⁵.

לבקשת יו"ר הוועדה המקומית הכין שמאי נוסף - שמאי ה' - חוות דעת נוספת בינואר 2011. בחוות הדעת שלו נאמר כי "ניתן לקבוע בוודאות כיום כי רצף השומות והלוגיקה הפנימית בהן [בשתי השומות המוסכמות] מבחינה שמאית, הינם תקינים וכי לזים לא עומדים כיום חיובים נוספים, בנושאים אלה, מול עיריית רחובות... בשולי הדברים אציין כי שאלת ההכרה בתשלום לקרן/כופר חניה במסגרת היטל השבחה הוכרעה על ידי שמאים מכריעים... באופן זהה לאופן בו בחרו להתייחס לסוגיה השמאים המוסכמים במקרה דנן, קרי, שיש להכיר בתשלום לקרן חניה ולהביאו בחשבון, כפי שאמנם נעשה אף במקרה שלנו". יצוין כי בחוות הדעת של שמאי ה' אמנם נאמר כי מבחינה שמאית, לזים לא עומדים כיום חיובים נוספים מול עיריית רחובות, אך לא נקבע בה חד-משמעית כי הוא שילם קרן חנייה בגין 150 חניות תת-קרקעיות. יצוין כי במועד מאוחר יותר הסתמכה הוועדה המקומית על חוות הדעת של שמאי ה' וטענה בפני בית המשפט המחוזי, במסגרת עתירה מינהלית שהוגשה בספטמבר 2011 (ראו להלן בהמשך הפרק), כי התשלום בגין קרן החנייה נכלל בהיטלי ההשבחה ששילמו היזמים.

יודגש כי חוק התכנון והבנייה קובע שתשלום היטל השבחה הוא בגובה מחצית מההשבחה של נכס ומשולם בעקבות אישור תכנית או מתן הקלה, ואילו תשלום "קרן חנייה" משקף את סך עלויות הקמת החניות - מכאן שמדובר בשני דברים שונים. זו גם הייתה עמדתם של שמאי א' ושמאית ד' בדיון שנערך בנובמבר 2005 במסגרת הכנת שומת ההשבחה המוסכמת השנייה.

מעיון בשתי השומות המוסכמות, שהוכנו כאמור בשנים 2004 ו-2005, עולה שהן לא כללו התייחסות כלשהי לנושא תשלום "קרן החנייה" על ידי היזמים, ולא כללו מרכיב תשלום אחר שמוכיח כי שולמה עלות זו על ידיהם. יתר על כן, הממצאים מלמדים כי הוועדה המקומית הצהירה בפני ועדת הערר שעל היזמים לשלם בגין "קרן חנייה" במועד מאוחר יותר - בשנת 2006, וכי היא שבה וחזרה על הדרישה בין השנים 2006-2009. נמצא גם כי עד 2009 לא הועלתה כלל הטענה שתשלום היטל ההשבחה מ-2005 כלל מרכיב של קרן חנייה.

יזם ד' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי תשלום קרן החנייה נכלל במסגרת היטלי ההשבחה ששילמו היזמים הקודמים בפרויקט, והוסיף כי "גם אם קיים ספק בשאלת תשלום קרן חניה או תקינות אופן גבייתו, אין לכך נגיעה כלשהי לחברה [יזם ד'], ובוודאי שלא צמח לה רווח כלשהו מעניין זה".

ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית מר רחמים מלול, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי הוועדה המקומית ביקשה לקיים בדיקה עניינית ומקצועית בנושא השמאות, ולכן פנתה לשמאי מקרקעין המוכר לה ומקובל עליה (שמאי ה') - שגם לא היה מעורב בהליכי השומות המוסכמות - בבקשה לקבלת הבהרות לגבי תקינות השומות והלוגיקה הפנימית בהן. עוד מסר כי הוא מכהן בתפקיד ראש העירייה החל בנובמבר 2009, וכי הפרויקט לא היה מוכר לו על כל "גלגוליו". לאחר כניסתו לתפקיד ומשהתברר לו כי לא הותקנו מקומות חנייה ציבוריים כנדרש, פעל לתיקון המעוות והורה להקים מגרשי חנייה ברחבי העיר בעלות של 1.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה מר רחמים מלול, שלנוכח התפקידים שמילא בתקופה שקדמה לכהונתו כראש העירייה והישיבות שבהן השתתף, בין היתר כחבר הוועדה המקומית וכיו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית, אין כל תימוכין לטענתו כי הפרויקט לא היה מוכר לו על כל "גלגוליו".

בתשובה נוספת של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2014, נמסר כי כחבר ועדת המשנה הוא לא היה בקי בשמאיות, בפרטיותן ובהיקפן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי אף על פי שעמדה בפניה חוות דעת קודמת משמאי א' - שקבעה חד-משמעית כי לא שולמה "קרן החנייה", ואף על פי שגם בחוות הדעת הנוספת שהכין שמאי ה' בעניין לא נקבע חד-משמעית כי שולמה קרן החנייה, היא בחרה להסתמך על חוות הדעת הנוספת של שמאי ה' כדי לתמוך בטענת היזם שקרן החנייה שולמה, זאת בניגוד לעמדתה לאורך כל תקופת הפרויקט.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של הוועדה המקומית, ואת העובדה שבניגוד להחלטותיה היא לא גבתה קרן חנייה מהיזמים ובסופו של דבר נאלצה להקים מקומות חנייה נוספים על חשבון הקופה הציבורית. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות עליה כגוף ציבורי; התנהלותה היטיבה בפועל עם היזמים ופגעה באינטרס הציבורי ובקופת העירייה.

בספטמבר 2011 הוגשה עתירה מינהלית²⁶ לבית המשפט המחוזי מרכז, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. העתירה עסקה בשני בנייני המגורים שהוקמו בפרויקט ואשר היו בשעתם לפני אכלוס. העותרים ציינו כי "קרן החנייה" לא שולמה. יזם ד' טען כי "קרן החנייה" שולמה במסגרת תשלום היטלי ההשבחה. במרץ 2012 החליט בית המשפט המחוזי לדחות את העתירה, בשל השיהוי בהגשתה ואף בגין אי-צירוף צדדים מעורבים²⁷. השופט קבע כי "איני סבור כי מידת הפגיעה בשלטון החוק בענייננו ובנסיבותיו, מצדיקה דיון בעתירה לגופה חרף השיהוי הניכר והפגמים האחרים בהגשתה".

באמרת אגב ציין בית המשפט כי "גם לגופו של ענין סיכוייה של העתירה להתקבל נמוכים. העתירה עוסקת בסוגיות מקצועיות מובהקות, הנמצאות במתחם שיקול דעתם של המשיבים. בית המשפט אינו 'שמאי על' באשר לשומות שערכו השמאים המוסכמים". אשר לעניין החניות קבע השופט: "לא מצאתי מקום להידרש לטענות העותרים באשר למצוקת החנייה בסביבת הבניין, הן מאחר שאלו נדונו והוכרעו בהחלטת ועדת הערר [ממאי 2011]... הן לנוכח הצהרת בא כוח העותרים כי עניינה של העתירה בחיובים כספיים בגין המקרקעין בלבד. אציין כי גם בהקשר זה טענות העותרים נוגעות בשיהוי חמור"²⁸.

- 26 עת"מ 56969-09-06 סלנט ואח' נ' עיריית רחובות ואחרים, נבו.
27 זאת מאחר שהעתירה לא הופנתה נגד בעלי המגרש הקודמים ששילמו את היטלי ההשבחה בשנים 2005 ו-2006, אלא רק נגד הבעלים החדשים של המגרש שרכשו אותו בשנת 2007.
28 בעקבות פסיקת בית המשפט המחוזי, הגישו העותרים ערעור לבית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק. בנובמבר 2012 החליט בית המשפט העליון לדחות את הליך הערעור מאחר שלא הופקד עירבון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבחוות הדעת השמאיות השונות שהוכנו לבקשת הוועדה המקומית לא נקבעו חד-משמעית כי קרן החנייה שולמה על ידי היזמים, ומאחר שוועדת הערר ובית המשפט המחוזי לא הכריעו בסוגיה לגופה, ראוי היה שהוועדה המקומית תפעל במשנה זהירות ותבחן בשנית את הנושא. בויתור על דרישת התשלום מחד גיסא, ובמתן "פיצוי" בגין בניית 150 מקומות חנייה מאידך גיסא, יש משום מתן הטבות ליזמים ופגיעה חמורה באינטרס הציבורי.



הממצאים מלמדים כי התנהלות הוועדה המקומית היטיבה בפועל עם היזמים בפרויקט איזנברג-גורדון, וכך בכך פגעה באינטרס הציבורי: היא ויתרה הן על הקמת החניון הציבורי והן על תשלום קרן החנייה במקומו, ונתנה ליזמים פיצוי בעל ערך כספי ניכר בגין בניית חניון שלא הוקם. הוועדה המקומית גם אישרה ליזמים זכויות חנייה שלא כדין ובניגוד להוראות התכנית המפורטת. משרד מבקר המדינה רואה התנהלות זו של הוועדה המקומית בחומרה.

ועדת הערר והוועדה המחוזית ראו בבקשות להיתרי חנייה לשלב א', שצמצמו את זכויות החנייה בהשוואה לזכויות שנקבעו בתכנית המפורטת, יתרון תכנוני משמעותי שהצדיק את ביטול החניון הציבורי בשטח הפרויקט. אולם בסופו של דבר נתנה הוועדה המקומית ליזמים את היתרי החנייה לשלב ב', ובהם הוסיפה זכויות חנייה ואף ויתרה כאמור על תשלום קרן החנייה. מצב דברים זה מעלה חשש שמא היתרונות התכנוניים שהיו בבקשות הקודמות אינם רלוונטיים עוד.

חוק התכנון והבנייה נשען, בין השאר, על שני עקרונות תשתית האחוזים וקשורים זה בזה לבלי הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות²⁹. עקרונות אלה מגדילים את הסיכוי לכך שנפגעים פוטנציאליים ידעו על הפגיעה האפשרית הנשקפת להם עקב התכנית, ויוכלו לשקול הגשת התנגדויות³⁰. דרך הפעולה של הוועדה המקומית, שכוללת אישור תכניות בינוי שאינן מפורסמות לציבור והכנסת שינויים בעקרונות התכנית הסטטוטורית המאושרת, פוגעת בעקרונות בסיס אלה.

דרכי פעולתה של הוועדה המקומית בפרויקט איזנברג-גורדון לא עלו בקנה אחד עם מחויבותה כגוף ציבורי לנהוג בהגינות ובשקיפות. התנהלותה פגעה באינטרס הציבורי ובעקרון השקיפות, וסייעה ליזמים להשיג הטבות בעלות ערך כספי ניכר על חשבון הציבור.

29 בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, נבו (2001).
30 ע"מ 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, נבו (2009).

מתחם חרל"פ

מתחם חרל"פ ממוקם במרכז העיר בין הרחובות ביל"ו מדרום, ישראל טלר מצפון, אפרים חרל"פ ממערב והרצל ממזרח (להלן - מתחם חרל"פ או המתחם). ממערב למתחם ממוקמים בניין העירייה, מרכז קניות (קניון) ותחנה מרכזית לתחבורה הציבורית, מדרום לו השוק העירוני וממזרח לו עובר עורק תחבורה ראשי - רחוב הרצל. רוב המבנים במתחם ישנים ומוזנחים, וחלק מהם הוקם עוד לפני קום המדינה או בשנותיה הראשונות. חלק מהבנייה שם אינה חוקית. החל בשנת 2000 יזמה הוועדה המקומית תכנית חדשה לפיתוח מתחם חרל"פ ושדרוגו.

ביולי 2009 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת (להלן - תכנית חרל"פ א'). התכנית, שחלה על שטח של כ-14 דונם, הוכנה ביזמת הוועדה המקומית ונועדה להביא לפיתוח המתחם המוזנח הנמצא כאמור באזור מרכזי בעיר. התכנית קבעה שטחים לייעוד של מסחר, משרדים ומגורים והכריזה על מבנים להריסה; היא כללה חמישה מתחמי משנה³¹, ונקבע בה כי "בכל מתחם יבוצע האיחוד והחלוקה בנפרד", באמצעות תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, שתהיה בסמכות הוועדה המקומית וכן תוכן טבלת הקצאה ואיזון.

באוגוסט 2013 פורסמו למתן תוקף תכנית איחוד וחלוקה (להלן - תכנית חרל"פ ב') וטבלת הקצאה ואיזון. התכנית חלה על שלושה מתחמי משנה³² בלבד, ששטחם הכולל הוא כחמישה דונם. הוועדה המקומית החליטה לא לכלול בתכנית את שני מתחמי המשנה הנותרים³³, מאחר שלא הכריזה בהתנגדויות שהוגשו בגינם. ההתנגדויות התבססו על דרישתם של בעלי הזכויות במקרקעין לקבל פיצוי מוגדל, בגין שינויים ושיפוצים שביצעו בנכסים במהלך קידום התכנון למתחם חרל"פ (ראו להלן בהמשך הפרק). עד למועד סיום הביקורת טרם אישרה הוועדה המקומית תכנית איחוד וחלוקה וטבלת הקצאה ואיזון לשני מתחמי המשנה הנותרים, ומכאן שאי אפשר לפתחם בשלב זה ולממש את תכנית חרל"פ א'.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בביקורת על התנהלות הוועדה המקומית בכל הנוגע לאישורי בקשות להיתרי בנייה במתחם חרל"פ במהלך קידום התכנית, וההשלכות על פיתוח המתחם:

קביעת תנאים לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה

1. בסעיף 77 לחוק נקבע כי "מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית". בסעיף 78 לחוק נקבע כי "פורסמה ברשומות הודעה... [על הכנת תכנית] רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים לפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת". בחוק נקבעו הוראות להארכת תוקף התנאים.

הוועדה המקומית פנתה בשנת 2000 לוועדה המחוזית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת תכנית למתחם חרל"פ ולקבוע תנאים שלפיהם לא יינתנו היתרי בנייה במתחם עד להפקדתה. בהתאם לכך פורסמו ברשומות שתי הודעות: הראשונה פורסמה ביולי 2001 ותוקפה למשך 18 חודשים, והשנייה פורסמה ביולי 2004 ותוקפה למשך 24 חודשים, דהיינו עד ליולי 2006. קביעת התנאים למתן היתרי בנייה נועדה "למנוע קביעת עובדות בשטח שעלולות לפגוע בתכנון". במהלך תקופה זו, בספטמבר 2002, העבירה הוועדה המקומית את התכנית לוועדה המחוזית להמשך הטיפול בהליכי אישורה.

31 מתחמים A, B, C, D ו-7.

32 מתחמים C, D ו-7.

33 A ו-B.

בשני מועדים בין השנים 2005-2007 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית חרל"פ א' בתנאים. ביוני 2008 הופקדה התכנית והודעה על הפקדתה פורסמה ברשומות ביולי 2008.

נמצא כי הוועדה המקומית לא פנתה לוועדה המחוזית לצורך הארכת תוקף התנאים למתן היתרי בנייה במתחם עד להפקדת תכנית חרל"פ א', כך שבתקופה שבין יולי 2006 ועד להפקדת התכנית (ביוני 2008) לא חלו לכאורה מגבלות חוקיות לגבי מתן היתרי הבנייה במתחם (להלן - תקופת טרום ההפקדה). קביעת התנאים למתן היתרי בנייה נועדה למנוע קביעת עובדות בשטח, שעלולות לפגוע במאמצי הוועדה המקומית לקדם את פיתוחו של המתחם. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על מחדלה זה.

2. נמצא כי בפברואר 2008, במהלך תקופת טרום ההפקדה, נתנה הוועדה המקומית לבונה א' היתר בנייה להריסת מבנה קיים בחלקה א' ולהקמת מבנה מסחרי במקומו. לפי תכנית חרל"פ א', הקרקע עליה יוקם המבנה נועדה לשטח ציבורי פתוח (שצ"פ). ההיתר נסמך על ייעוד השטח לפי התכנית הקודמת משנת 1995.

3. בכמה פסקי דין קבעו בתי המשפט כי ועדות התכנון רשאיות להפעיל שיקול דעת בבואן לדון בבקשות להיתרי בנייה התואמות להוראות התכנית הסטוטוריות, ואף לסרב להן מנימוקים תכנוניים³⁴. בפסק דין³⁵ של בג"ץ נקבע כי "את שיקול-דעתה של הוועדה המקומית למאן לתת היתר, חרף התאמתו לתנאים של תכנית קיימת, יש להגביל למקרים היוצאים מן הכלל, בהם גלוי וברור כי התכנית שעל-פיה מבוקש ההיתר שוב אינה הולמת את הצרכים החדשים, שנתהוו מאז אישורה, ושהתרת הבנייה על-פיה תפגע בציבור (ההדגשה אינה במקור)".

לדעת משרד מבקר המדינה, הוועדה המקומית הייתה צריכה לבחון אם להפעיל את שיקול הדעת האמור תוך התייחסות להשלכות התכנוניות של מתן ההיתר בחלקה א' על התכנית שיזמה לפיתוח מתחם חרל"פ.

קביעת רשימת מבנים לשימוש חורג

בסעיף 178 לחוק נקבע כי "מיום תחילת תקפה של תכנית רשאית הוועדה המקומית, באישור הוועדה המחוזית, וחייבת היא לפי דרישת הוועדה המחוזית - (1) לערוך רשימת בנינים בתחום התכנית שהם בנינים חורגים לפי התכנית או שיש בהם לפיה שימוש חורג, וכן רשימת הקרקעות בתחום התכנית שיש בהן לפיה שימוש חורג; (2) להמליץ על התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבנינים או בקרקעות כאמור שימוש חורג או שבה מותר לקיים בנינים כאמור כבנינים חורגים (להלן - תקופת מקסימום לחריגה)". בחוק נקבעו גם הוראות לעניין אישור הרשימה ופרסומה, וכן לעניין התקופה המרבית לחריגה בשימוש בבנינים או בקרקעות.

בתכנית חרל"פ א' נקבע כי הבניינים הקיימים בתחומה מיועדים להריסה. הועלה כי לאחר מתן התוקף לתכנית ב-2009, לא הכינה הוועדה המקומית רשימה של הבניינים החורגים מהוראות התכנית. הועלה גם כי הוועדה המחוזית לא דרשה ממנה לעשות כן, וממילא לא קבעה תקופה

34 ראו עתמ (ת"א) 2703/07 ויקטור אהרון נ' ועדת הערר המחוזית - מחוז תל אביב ואח', נבו (2008), קטע 16; ובג"ץ 663/85 רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל-אביב ואח', נבו (1988), עמ' 138.

35 בג"ץ 3212/93 אלברט בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ירושלים ואח', נבו (1994), קטע 7.

מרבית לחריגה בשימוש בבניינים. הוועדה המקומית גם לא קבעה קריטריונים או תנאים להמשך השימוש בבניינים המיועדים להריסה.

נמצא כי הוועדה המקומית נתנה היתרי בנייה לאחר אישור תכנית חרל"פ א' (ראו להלן), דבר שאפשר את השימוש החורג במבנים הקיימים במתחם בלי לקבוע תקופת מקסימום לשימוש כזה.

אישור בקשות להיתרי בנייה במהלך קידום התכנון למתחם חרל"פ

אישור היתרי בנייה בתקופת ההפקדה : החוק קובע ש"הפקידה הועדה המחוזית תכנית שבסמכותה... ועוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן היתר... שלא בהתאם לתכנית המופקדת אלא באישור ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית; לא תדון הועדה המחוזית לפי פסקה זו אלא אם כן פורסמה על חשבון המבקש הודעה... וניתנה למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות לטעון טענותיו".

נמצא כי בתקופת הפקדת תכנית חרל"פ א', בין יוני 2008 ליולי 2009, אישרה הוועדה המקומית לפחות שתי בקשות להיתרי בנייה שהיו מנוגדות להוראות התכנית, בלי שקיבלה את אישור ועדת ההתנגדויות ובלי שפורסמו הודעות לגבי הסטייה מתכנית חרל"פ א' כנדרש בחוק.

אישור היתרי בנייה לאחר אישור התכנית : על פי תכנית חרל"פ א', תנאי למתן היתר בנייה בתחום התכנית הוא אישור תכנית (או נספח) פיתוח ותכנית איחוד וחלוקה למתחמים שבתחומה, ואישור טבלאות הקצאה ואיזון על ידי הוועדה המקומית. זאת ועוד, תנאי לבנייה בכל מתחם שבתחום התכנית יהיה הריסת המבנים המיועדים להריסה במתחם.

נמצא כי לאחר שתכנית חרל"פ א' קיבלה תוקף, ובמקביל לקידום תכנית חרל"פ ב', אישרה שלא כדין רשות הרישוי כמה בקשות להיתרי בנייה בשני מתחמי המשנה A ו-B. הבקשות היו מנוגדות להוראות תכנית חרל"פ א' התקפה, וכללו עבודות בנייה במבנים שיועדו להריסה. ראו פירוט להלן:

חלקה א'

1. כאמור, בתקופת טרום ההפקדה (פברואר 2008) נתנה הוועדה המקומית לבונה א' היתר להריסת מבנה קיים על חלקה א', והקמת מבנה מסחרי חדש בן קומה אחת במקומו. חלק משטחה של חלקה א' היה מיועד בתכנית חרל"פ א' לשצ"פ.

נמצא כי הוועדה המקומית נתנה לבונה א' את היתר הבנייה מבלי שהתקיימו כל התנאים שהיא קבעה למתן ההיתר וכל התנאים שנקבעו בתכנית שבאותו מועד חלה על הקרקע (רח/2010), ולפיהם נדרשה הסכמת הוועדה המחוזית לתכנית בינוי שצורפה לבקשה. זאת ועוד, אף שהוועדה המקומית דרשה בתחילה שהבנייה תיעשה מחומרים קלים, היא חזרה בה מדרישתה זו במועד מאוחר יותר, לבקשת בונה א'.

2. הועלה כי במהלך 2008, לאחר מתן ההיתר להקמת המבנה המסחרי לבונה א', מצאו עובדי אגף תכנון ורישוי כי בתיק הבניין יש שני תשריטים להיתרי בנייה הנושאים אותו מספר וחתימים בחותמת הוועדה המקומית באותו תאריך, אך תוכנם שונה: האחד התיר הקמת בניין בן קומה אחת (להלן - ההיתר הראשון), והשני התיר הקמת בניין בן שתי קומות (להלן - ההיתר השני). עוד הועלה כי בונה א' הקים את המבנה על פי ההיתר השני, שכלל שתי קומות. צוין כי על טופס ההיתר שנמצא בתיק הבניין ושחתומים עליו מהנדס העיר ויו"ר הוועדה המקומית צוין: "הריסה + הקמה מבנה מסחרי לחנויות", ללא מספר הקומות או גובה המבנה.

בספטמבר 2008 התקיים דיון בהשתתפותם של מהנדס העיר דאז, יו"ר ועדת המשנה מר רחמים מלול, מנהלת אגף תכנון ורישוי דאז והיועצת המשפטית לעירייה, ובו הכחישו בונה א' ועורך הבקשה מטעמו כל קשר להכנת ההיתר השני. נציגי הוועדה המקומית ציינו בדיון כי קיים חשד שההיתר השני זויף. בנובמבר 2008 הודיעה מנהלת אגף תכנון ורישוי דאז לבונה א' כי הוועדה המקומית אישרה את ההיתר הראשון וכי את ההיתר השני "מעולם לא אישרה" והוא מבוטל (להלן - ההיתר הלא חוקי).

לאור חומרת המעשה ונוכח החשדות שהוועדה עצמה העלתה, מן הראוי היה שהוועדה המקומית תשקול לפנות למשטרה לעריכת חקירה בעניין ולבדיקת ההיבטים הפליליים של המקרה.

3. בשנת 2011 - דהיינו לאחר שתכנית חרל"פ א' קיבלה תוקף, הגיש בונה א' לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה חדש, בין היתר לאטימת הקומה השנייה במבנה המסחרי שהוקמה על פי ההיתר הלא חוקי. רשות הרישוי דנה בבקשה, ובינואר 2011 החליטה לדחות אותה מאחר שהייתה מנוגדת להוראות תכנית חרל"פ א'. אולם במרץ 2011 שוב דנה רשות הרישוי בבקשה והחליטה לאשרה, בניגוד להחלטתה הקודמת. היא קבעה בהחלטתה כי "... יש להנמיך את החלל המשני [להלן - חלל הקומה השנייה] כך שגובהו לא יעלה על 1.80 מ'. חלל זה יהיה אטום, ללא גישה ולא יעשה בו כל שימוש. המחיצות הפנימיות ייהרסו...".

בנובמבר 2011 נתנה הוועדה המקומית לבונה א' היתר בנייה (להלן - היתר הבנייה החדש), בטופס ההיתר צוין, כי מותרת "הנמכת תקרת המבנה, כך שתהיה בגובה 3.07 מ' במקום 5.35 מ' עפ"י היתר... [מפברואר 2008], איטום יתרת החלל ושינויים בממ"ד, בקומת הקרקע ובחזיתות".

מבדיקת תשריט היתר הבנייה החדש המאושר עולה כי אין התאמה בין טופס ההיתר לתשריט המצורף לו ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו: המבנה המסחרי שסומן בתשריט והוקם בשטח היה מבנה דו-קומתי בגובה כולל של למעלה מ-7.70 מטר, ולא בגובה 5.35 מטר בהתאם לטופס ההיתר. עוד עולה כי החלל שסומן לאטימה בתשריט גבוה מ-1.80 מטר, וזאת בניגוד להחלטת רשות הרישוי ממרץ 2011 שלפיה החלל שייאטם יהיה "לא תקני [כלומר בגובה שלא יאפשר בעתיד שימוש]".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות הוועדה המקומית במתן ההיתרים לבונה א': היא נתנה היתר להקמת מבנה, אף על פי שבאותה עת הייתה תכנית חרל"פ א' בשלבי הכנה וייעודה את השטח לשצ"פ; היא גם לא הקפידה שימולאו כל התנאים למתן ההיתר, בכלל זה אישור הוועדה המחוזית. הוועדה המקומית נמנעה מלהוסיף ולחקור את עניין ההיתר הלא חוקי, העדיפה לתת לבונה א' היתר בנייה חדש להכשרתה של הבנייה ואישרה הקמת מבנה חד-קומתי בגובה העולה על הגובה שנקבע בהיתר הראשון - החוקי. גם תשריט היתר הבנייה החדש, שנועד להכשיר את הבנייה, לא תאם את החלטות רשות הרישוי ותנאיה.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה הנמכת חלל הקומה השנייה ואטימתו הוא פתרון "מלאכותי" שיש בו כדי להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית שבוצעה קודם לכן.

4. בסיוור שערך צוות הביקורת במבנה המסחרי במרץ 2014 בשיתוף מנהל אגף הפיקוח על הבנייה בעירייה, התברר כי הקומה השנייה אינה אטומה וכי היא נמצאת בשימוש.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, כי רק בסיוור האמור במרץ 2014, התברר כי חלל הקומה השנייה נפתח ונמצא בשימוש, ובעקבות כך החלה הוועדה בנקיטת צעדי אכיפה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה מקום שתבצע מעקב אחר השימוש בבניין המסחרי ותנקוט צעדי פיקוח ואכיפה כלפי הבונים בגין השימוש שלא כדין בקומה השנייה, שהוקמה על פי היתר בלתי חוקי.

חלק ב'

1. על חלקה ב' במתחם חרל"פ עומד מבנה שהיה מיועד להריסה - הן על פי התכנית הקודמת שחלה על השטח והן על פי תכנית חרל"פ א'. על החלקה בוצעה בין השנים 2007-2008 בנייה בלתי חוקית וכן נוספו שינויים במבנה הקיים, לרבות תוספת שטח. בפברואר 2008, בתקופת טרום ההפקדה, אישרה רשות הרישוי בתנאים את בקשתו של בונה ב' לקבל היתר בנייה להכשרת הבנייה הבלתי חוקית בדיעבד³⁶, אך סירבה לתוספת שטח בחזית המבנה.

ביוני 2008, לאחר פרסום ההודעה על הפקדת תכנית חרל"פ א', אשררה רשות הרישוי את הבקשה להכשרת הבנייה הבלתי חוקית.

נמצא כי רשות הרישוי אישרה הפעם גם את תוספת השטח בחזית המבנה, בהיקף של כ-27 מ"ר שטח עיקרי, וזאת בחריגה מסמכותה.

2. ביולי 2009, דהיינו לאחר שתכנית חרל"פ א' קיבלה תוקף, האריכה רשות הרישוי את תוקף ההחלטה שאישרה את הבקשה. באוקטובר 2009 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה לבונה ב'.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מתן היתר הבנייה להכשרת עבודות הבנייה הבלתי חוקיות שבוצעו במבנה שיועד להריסה, לרבות תוספת שטח למבנה, מנוגד להוראות תכנית חרל"פ א' שבאותה עת כבר הייתה תקפה, וניתן שלא כדין.

חלק ג'

1. על פי תכנית חרל"פ א', חלק משטחה של חלקה ג' מיועד לשצ"פ. על החלקה עומד מבנה שסומן להריסה. באפריל 2012 אישרה רשות הרישוי בקשה להיתר בנייה של בונה א' להכשרה

36 בקשה לביצוע עבודות בנייה במבנה הקיים, לרבות שינויים חזותיים, שינוי מפלס הרצפות, החלפת קירות חיצוניים רעועים והחלפת גג המבנה וחלוקתו לשלוש חנויות.

בדיעבד של בנייה בלתי חוקית שהוא ביצע - לרכות שינויים פנימיים במבנה, החלפת גג רעפים ושינוי חזיתות. אולם היא סירבה לבקשה לתוספת שטח. רשות הרישוי נימקה את החלטתה כמתן אפשרות להמשך שימוש במבנה בתקופת "הביניים", ואישרה להחליף את גג המבנה "מטעמי בטיחות".

נמצא כי בפני הוועדה המקומית לא הייתה חוות דעת הנדסית שלפיה היה צורך בהחלפת גג המבנה מטעמי בטיחות. במאי 2012 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה לבונה א'.

2. נמצא כי באוקטובר 2012, דחתה ועדת המשנה לרישוי בקשה של בונה א' לשינויים במבנה הקיים, לתוספת שטח למבנה ולהקמת שתי פרגולות וגדרות, בנימוק שתוספת הבנייה מנוגדת לתכנית חרל"פ א'. אולם חודש לאחר מכן, בנובמבר 2012, אישרה רשות הרישוי בתנאים בקשה אחרת שהגיש בונה א' על אותו מבנה שכללה תוספת פרגולה מעץ, שינויים פנימיים במבנה, אטימת חלק מהמבנה והריסת מבנה שהוקם ללא היתר, אף על פי שהבקשה מנוגדת לתכנית חרל"פ א'. בינואר 2013 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה לבונה א'.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מתן היתר הבנייה המנוגד להוראות תכנית חרל"פ א', נעשה שלא כדין. רשות הרישוי עקפה את ועדת המשנה לרישוי באשרה את הבקשה וחרגה מסמכותה.

ח ל ק ה ד'

1. על חלקה ד' קיימים שני מבנים ישנים דו-קומתיים (צפוני ודרומי), שעל פי תכנית חרל"פ א' מסומנים להריסה. בינואר 2013 אישרה רשות הרישוי בקשה להיתר בנייה של בונה ג' להקמת גדר בין חלקה ד' לחלקה ב'. היא נימקה את החלטתה בכך שהיא מאשרת את הבקשה "לתקופת הביניים עד למימוש הת.ב.ע. [תכנית חרל"פ]". בפברואר 2013 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה לבונה ג'.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי כמתן היתר הבנייה היא חרגה מסמכותה, מאחר שלא מולאו התנאים לכך. כל עוד לא הוכנה תכנית איחוד וחלוקה שנועדה לקבוע את גבולות המגרשים, אי אפשר להוציא היתרים כמתחם חרל"פ, לרבות לגידור החלקות.

2. ביוני 2013 אישרה רשות הרישוי בקשה לשיפוץ המבנה הדרומי "מטעמי בטיחות", וקבעה כי השימוש במבנה ייעשה רק לאחר קבלת היתר לשימוש חורג ממגורים למסחר, וזאת עד למימוש תכנית חרל"פ א'. באותו דיון החליטה רשות הרישוי לסרב לבקשה נוספת להקמת פרגולה מעץ בין שני הבניינים שבחלקה ד', בנימוק שבתכנית חרל"פ א' השטח מיועד לדרך ושצ"פ. באוגוסט 2013 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה לבונה ג'.

נמצא כי בפני רשות הרישוי לא הייתה חוות דעת שלפיה יש לבצע עבודות שיפוץ במבנה הדרומי "מטעמי בטיחות".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לא היה מקום לאשר שינויים במבנה הדרומי, לרבות ביצוע עבודות שיפוץ בהיקף נרחב. זאת משום שבתכנית חר"פ א' שבאותו מועד כבר הייתה תקפה, המבנה היה מיועד להריסה.

3. נמצא כי על אף שהוועדה המקומית לא אישרה היתר לשימוש חורג למבנה ליעוד מסחר, לא נקט אגף הפיקוח פעולות להפסקת השימוש במבנה שנעשה ללא היתר לשימוש חורג, וממילא לא העביר את העניין לטיפול התביעה העירונית. מסיוורים שערך צוות הביקורת במהלך החודשים דצמבר 2013 עד פברואר 2014 הועלה כי המבנה שופץ בעקבות היתר הבנייה, וכי הוא משמש למסחר.

4. בסיוורים אקראיים שערך צוות הביקורת בחלקה ד' באוקטובר ובנובמבר 2013, נמצא כי הוחל בהקמת פרגולה וגג רעפים בין שני המבנים שבחלקה. בנובמבר 2013 העביר אגף הפיקוח לבעלי הזכויות בנכס התראה בגין הקמת גג הרעפים בשטח של כ-50 מ"ר בין שני הבניינים. נמצא כי רק במרץ 2014 העביר אגף הפיקוח את הטיפול בבנייה הבלתי חוקית לתביעה העירונית. להלן תמונה:

תמונה מספר 1

פרגולה וגג רעפים בין שני הבניינים (צולם על ידי צוות הביקורת ב-8.10.13)



5. עוד נמצא בסיוורים שערך צוות הביקורת בנובמבר ובדצמבר 2013, כי על המבנה הצפוני שבחלקה ד' הוקם גג רעפים. בדצמבר 2013 העביר אגף הפיקוח לבעלי הזכויות בנכס התראה בגין הקמת גג הרעפים. להלן תמונה:

תמונה מספר 2

גג רעפים בבניין הצפוני (צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.12.13)



בינואר 2014 אישרה רשות הרישוי בקשה להיתר בנייה שהגיש בונה ג' להוספת גג רעפים למבנה הצפוני, להחלפת גג רעפים במבנה הדרומי ולתוספת מרפסות מקורות. הבקשה אושרה בתנאים, ובהם הסדרת השימוש החורג במבנים והסרת הפרגולה בין שני הבניינים שהוקמה ללא היתר. במועד עריכת הביקורת טרם נתנה הוועדה המקומית ליזם ג' את היתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי בעת שאישרה בקשה להיתר בנייה, בניגוד להוראות תכנית חרל"פ א' - שלפיה המבנים מיועדים להריסה, ובטרם אושרה תכנית איחוד וחלוקה למתחם, היא חרגה מסמכותה והכשירה בנייה בלתי חוקית בדיעבד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לאגף הפיקוח על כך שלא נקט צעדים נגד השימוש החורג במבנה הדרומי ולא נקט אמצעי אכיפה אפקטיביים נגד הבנייה הבלתי חוקית בחלקה.



הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המקרים שבהם נתנה היתרי בנייה במתחם חרל"פ היו לצורך שיפור חזותם של המבנים הישנים בלב העיר.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על שנהגה שלא כדין: היא נתנה היתרי בנייה שהיו מנוגדים להוראות תכנית חרל"פ א' החלה על המקרקעין, תכנית שהיא עצמה יזמה לצורך שדרוג המתחם המזונוח ופיתוחו. יודגש כי חלק מהיתרי הבנייה כללו עבודות בנייה רחבות היקף, בין היתר החלפת קירות וגגות בבניינים קיימים שיועדו להריסה, ובמקרה אחד אף אושרה תוספת בנייה. חומרה יתרה יש בעובדה שחלק מהיתרי הבנייה ניתנו על ידי רשות הרישוי, תוך חריגה מסמכותה.

בחלק מהחלטותיה קבעה הוועדה המקומית כי היא מאשרת את היתרי הבנייה ל"תקופת בנייה", עד למימוש תכנית חרל"פ א', אך היא לא קבעה את משך תקופה זו. כמו כן, היא לא קבעה תנאים או קריטריונים לשימוש במבנים המיועדים להריסה במהלך תקופה זו, ולא בחנה את השלכות הבנייה שאישרה במבנים אלה על הליכי התכנון שהיא עצמה קידמה למתחם ועל פיתוחו.

יצוין כי בעבודות הבנייה שאישרה הוועדה המקומית היה כדי לפגוע באינטרס הציבורי שעניינו מימוש תכנית חרל"פ א': הן שימשו את בעלי הזכויות במבנים כדי לטעון כי השביחו את נכסיהם ועליהם לקבל פיצוי בגין זה. הדבר פגע בהליכי התכנון של מתחם חרל"פ ובמימוש התכנית, כאשר בעלי הזכויות הביעו התנגדות לתכנית האיחוד והחלוקה (תכנית חרל"פ ב'), כמתואר להלן.

אישור תכנית איחוד וחלוקה למתחם חרל"פ

1. במרץ 2011 החליטה ועדת המשנה לבינוי ערים להפקיד בתנאים את תכנית חרל"פ ב', ובדצמבר 2011 היא הופקדה. בשלב ההפקדה היא כללה איחוד וחלוקה לכל חמשת מתחמי המשנה וחלה על כל השטח של תכנית חרל"פ א'.

בחוות הדעת של השמאים שהכינו עבור הוועדה המקומית את טבלת ההקצאה והאיזון שצורפה לתכנית חרל"פ ב', נכתב כי היא נערכה בהתאם לתקן של הוועדה לתקינה שמאית שבמשרד המשפטים³⁷ (להלן - תקן הוועדה לתקינה שמאית). בתקן הוועדה לתקינה שמאית מאפריל 2008 נקבע כי "לא תובא בחשבון בשווים של החלקות והמגרשים בטבלאות ההקצאה והאיזון בניה או שימוש שלא כדין". מנהלת המחלקה פנתה ביוני 2009 לאחד השמאים וביקשה כי "ככל שאכן יש למחזברים תרומה לשווי במצב החדש. הרי שיש לקחת בחשבון כשטח מובנה אך ורק את השטח עפ"י היתרי הבניה וללא התייחסות לשטחים הבנויים ללא היתר (ההדגשה במקור)".

חרף האמור לעיל קבעו השמאים בחוות הדעת מדצמבר 2011 וממרץ 2013, כי "מתוך עיון בתיקי הבנייה ורישומי העירייה האחרים, לא הצלחנו לקבל תמונה ברורה של זכויות בהתאם להיתרי בנייה מאושרים. מאידך לא מצאנו בתיקי הבנייה צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים. לפיכך הנחנו כי המבנים הקיימים הינם חוקיים (ההדגשה לא במקור)". עוד קבעו השמאים כי "מרבית הנכסים הינם בני למעלה מ-50 שנה, ולפיכך סיימו את חייהם הכלכליים, ולכאורה אינם ראויים לפיצוי. אנו סברנו כי ניתן לייחס למבנים הקיימים שווים שונים, בהתאם למצבם הפיזי ולתחזוקה השוטפת שלהם".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי היה עליה לספק לשמאים מידע מלא ושלם על מצבם התכנוני והחוקי של המבנים במתחם חרל"פ במועד הכנת תכנית חרל"פ ב' - בהתאם להיתרי הבנייה המאושרים כדין, ובהתייחס לבנייה שנעשתה לאחר תחילת הליכי האישור של תכנית חרל"פ א'. זאת כדי למנוע מצב שבו ייתנו השמאים ערך כלכלי למבנה בלתי חוקי - דבר שאינו עולה בקנה אחד עם תקן הוועדה לתקינה שמאית ואשר עלול להיטיב עם מי שביצע בנייה בלתי חוקית.

37 הוועדה לתקינה החלה את פעילותה בספטמבר 2005, ומטרתה לקבוע תקנים שימשו סטנדרטים לסבירות פעילותו של שמאי מקרקעין.

2. לאחר הפקדת תכנית חרל"פ ב' הוגשו לה כמה התנגדויות. בהתנגדויות שהגישו בינואר 2012 בעלי הזכויות בחלקות א', ב', ד' ו-ה' (הנכללות בשני מתחמי המשנה A ו-B), הם טענו כי שווי הנכסים שהובא בחשבון בטבלת ההקצאה והאיזון אינו משקף את ערכם האמתי, מאחר שבשנים שקדמו לאישור תכנית חרל"פ א' בוצעו בהם עבודות תחזוקה ושיפוץ בהיקפים נרחבים; כן טענו כי שטח המבנים שהובא בחשבון אינו משקף את שטחם האמתי; וכי יש להתחשב במיקום הנכסים, מאחר שמדובר בנכסים מניבים. יודגש כי חלק מעבודות הבנייה שצוינו בהתנגדויות בוצעו בהתאם להיתרי בנייה שניתנו במהלך קידום תכנית חרל"פ א', וחלקם ניתן אף לאחר אישורה (כמתואר לעיל, בפרק על אישור בקשות להיתרי בנייה במתחם חרל"פ).

בפברואר 2012 החליטה ועדת המשנה לבינוי ערים "לפצל את התכנית לשניים: מבנים [מתחמי משנה] A - B יוצאו מתחום התכנית המופקדת, ותערך לגביהם תכנית חלוקה חדשה נפרדת אשר תחלק באופן שונה את המבנים ותאפשר, ככל הניתן, מימוש עצמאי של הזכויות בתחומם... [יתר מתחמי המשנה] יותרו בתחום התכנית המופקדת הנוכחית".

נמצא כי הוועדה המקומית לא בדקה את מועד ביצוע עבודות הבנייה בנכסים כפי שהוצגו על ידי המתנגדים, ולא בדקה אם העבודות בוצעו בהתאם להיתרים מאושרים כדין.

נמצא כי בעת הוצאת היתרי הבנייה לחלקות א' ו-ב', ניתנו לוועדה המקומית התחייבויות מטעם הבונים שלפיהן לא יתנגדו לתכנית חרל"פ. הם התחייבו כי שווי המבנים החדשים שהוקמו ועבודות הבנייה שאושרו להם לא ייכללו בטבלת ההקצאה והאיזון כשתוכן. יודגש כי ההתחייבויות הללו היו תנאי למתן היתרי הבנייה. אולם למרות זאת הגישו הבונים לוועדה המקומית התנגדויות לתכנית חרל"פ ב', והעלו טענות בגין ביצוע עבודות בנייה ושיפוץ בנכסים.

עוד נמצא כי חלק מטענות המתנגדים הסתמכו גם על בנייה ושימוש בלתי חוקיים שביצעו.

במועד סיום הביקורת, טרם דנה ועדת המשנה לבינוי ערים בתכנית איחוד וחלוקה לשני מתחמי המשנה שהוצאו מתכנית חרל"פ ב'.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מימוש התכנית למתחם חרל"פ "מוטל בספק גדול", כיוון שקיימת מחלוקת על טבלאות האיזון בין בעלי הזכויות בחלקות שבמתחם.

תכנית חרל"פ הנה תכנית חיונית לפיתוח המתחם ושדרוגו. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי העובדה שבמהלך קידום התכנית - ואף לאחר אישורה - היא נתנה היתרי בנייה במתחם, ובעיקר במתחמי המשנה A ו-B, שהיו מנוגדים לתכנית שיזמה, פגעה קשות במאמציה למימוש התכנית וסייעה לבונים לקבוע עובדות בשטח. בכך היא פעלה בניגוד לאינטרס הציבורי. מחדלה של הוועדה המקומית, שלא בדקה את טענות המתנגדים לגופן אף על פי שחלקם התחייבו בכתב שלא יתנגדו לטבלת ההקצאה והאיזון ואף על פי שחלק מהבנייה אינה חוקית, יש בו כדי להנציח מצב בלתי תקין זה.

זאת ועוד, מתחם משני A כולל שבע חלקות ומתחם משני B כולל שש חלקות. הועלה כי לא כל בעלי הזכויות בחלקות אלה הגישו התנגדויות לתכנית חרל"פ ב', ומכאן שדחיית התכנית עלולה לפגוע באינטרס שלהם לפתח את המתחם ולממש את זכויותיהם. על הוועדה המקומית לפעול בהקדם לאישור תכנית איחוד וחלוקה לשני מתחמי המשנה ולמנוע כל בנייה נוספת במתחם בניגוד לתכנית.

פיקוח על הבנייה

עברות לפי חוק התכנון והבנייה הן בין העברות הנפוצות ביותר. זה שנים רבות שבתי המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. קיימים גורמים רבים היוצרים קשיים באכיפת חוק התכנון והבנייה, ובהם: אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, התמשכות ההליכים, ענישה מקלה, היעדר אכיפה של צווי הריסה והטיפול הממושך בהוצאתם לפועל. קשיי האכיפה הללו גורמים לפגיעה קשה בגורם ההרתעה ופוגעים באמון הציבור בשלטון החוק³⁸.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004³⁹ נאמר כי עבריינות בנייה היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון. עוד נאמר בו כי יש לעמוד על ענישה חמורה ומרתיעה, גם אם בינתיים הוכשרה העברה.

האכיפה במרחב התכנון המקומי רחובות מבוצעת על ידי הוועדה המקומית באמצעות אגף הפיקוח על הבנייה (להלן - אגף הפיקוח) ומערך התביעה העירונית שפועל במסגרת הלשכה המשפטית (להלן - התביעה העירונית).

אגף הפיקוח מונה חמישה מפקחים ומנהל. מרחב התכנון המקומי חולק לחמישה אזורים, ועל כל אזור מופקד מפקח אחד. כשמתגלות עברות בנייה, הוועדה המקומית שולחת מכתבי התראה לעברייני הבנייה ומוציאה צווי הפסקה מינהליים נגד הבנייה הבלתי חוקית. במצבים שבהם הבנייה הבלתי חוקית ממשיכה, הנושא מועבר לטיפול התביעה העירונית שמגישה כתבי אישום נגד עברייני הבנייה.

1. להלן נתונים על אמצעי האכיפה המינהליים והמשפטיים שנקטה הוועדה המקומית בשנים 2012-2013:

38 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008.
39 חוזר מנכ"ל 1/04: "שינוי תכניות של גורמים שעברו עבירות בנייה".

לוח 1

אמצעי אכיפה נגד בנייה בלתי חוקית⁴⁰

2013	2012	
225	220	מכתבי התראה
34	22	צווי הפסקה מינהליים
2	1	צווי הריסה
75	52	דוחות פיקוח שהועברו לתביעה העירונית*
32	33	דוחות פיקוח שבגינם הוגשו כתבי אישום

* נתון זה מתייחס לתאריך הגשת הדוח לתביעה העירונית ולא למועד ביצוע העברה.

מהנתונים עולה כי קיים פער גדול בין מספר ההתראות שאגף הפיקוח הוציא לבין מספר דוחות הפיקוח שהועברו לטיפול התביעה העירונית והדוחות שהוגשו בגינם כתבי אישום.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מדיניותה היא לא להגיש כתבי אישום בגין עברות בנייה לאחר שאלה הוכשרו או נהרסו, למעט בעברות בנייה חמורות. עוד מסרה הוועדה כי הפער בין מספר ההתראות לבין מספר הדוחות שהועברו לטיפול התביעה העירונית נובע מכך שחלק מהעברות נהרסו, חלקן הוכשרו (הוועדה אישרה היתרי בנייה בגינן), חלקן התבררו כישנות וחלקן נמצאות בהליכי חקירה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי אי-נקיטת צעדים משפטיים נגד רוב עברות הבנייה שגילתה אינה עולה בקנה אחד עם חובתה להבטיח את קיום הוראות חוק התכנון והבנייה. הימנעות מנקיטת צעדים משפטיים נגד עברייני בנייה פוגעת ביסוד ההרתעה שבאכיפה, משדרת מסר שלילי לציבור ופוגעת במאמצי הוועדה המקומית למגר את תופעת הבנייה הלא חוקית בתחומה. יודגש כי מרכיב ההרתעה בסוג עבריינות זו הוא מרכיב קריטי, לאור ריבוי העברות והרווחים הכלכליים בביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה על הוועדה המקומית לנקוט את מרב האמצעים העומדים לרשותה לצורך הטיפול בעברות בנייה, לרבות הוצאת צווי הפסקה מינהליים ואכיפתם והעברת הטיפול בהן לתביעה העירונית.

2. הפיקוח על הבנייה נועד לעקוב אחר התקדמותה ולגלות בשלבים מוקדמים אם בוצעה בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר ומהתכנון שאושרו. כאשר המפקחים מדווחים על חריגות וסטיות מבעוד מועד, הוועדה המקומית יכולה לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת הבנייה החריגה.

הפיקוח על הבנייה בתחום העיר נסמך בעיקר על דיווחי המפקחים בדבר בנייה בלתי חוקית שהתגלתה בסיורים שנערכו מיזמתם, או בעקבות תלונות תושבים שהועברו לטיפולם. על פי נוהל עבודה של אגף הפיקוח המעודכן ליולי 2013, על המפקחים לעשות בדיקות באתרים של בנייה חדשה במהלך ביצוע העבודות, או בתום הבנייה כדי לאשר את חיבור המבנים לרשתות

40 על פי נתוני אגף הפיקוח מדצמבר 2013 ונתונים שמסרה הוועדה המקומית בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014.

החשמל והמים (טופס 4). לגבי בנייה קיימת, הנוהל קובע כי המפקחים יעשו "סיורים יזומים בעיר לגילוי חריגות בניה... לפחות פעם בשבוע".

נמצא כי לאגף הפיקוח אין תכניות עבודה שבועיות וחודשיות הכוללות את פירוט עבודתם של המפקחים, כגון מועד ביצוע הסיורים, תדירות ביצועם וכתובות האתרים שבהם יבוצעו הסיורים. כל מפקח מתכנן בעצמו את הסיורים באזור שעליו הוא מופקד. עוד נמצא כי המפקחים אינם מדווחים באופן שוטף על הסיורים היזומים שלהם, למעט מקרים שבהם גילו עברות בנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מן הראוי שתקבע עבור המפקחים תכניות סדירות ומפורטות לסיורים, ותדרוש מהם דיווח שיטתי כדי להבטיח, במידת האפשר, שבנייה בלתי חוקית תתגלה כבר בשלביה הראשונים.

3. אגף הפיקוח מרכז את דוחות הפיקוח, את מכתבי ההתראה ואת הצווים המינהליים שהוא מוציא במערכת ממוחשבת ייעודית, ועל המפקחים להעביר לתיקי הבנייה שבארכיב הרישוי עותק אחד מכל דוח. בדיקה של כמה תיקי בניין העלתה כי חלק מן התיקים אינם מלאים: חסרים מסמכים של אגף הפיקוח וחסר חומר המתעד את הפעולות המשפטיות שנקטה הוועדה המקומית נגד בנייה בלתי חוקית. כן נמצא כי אגף הפיקוח אינו מנהל מעקב ממוחשב אחר הטיפול בתלונות שהתקבלו ישירות אצלו (ולא דרך המוקד העירוני), ואינו מרכז מידע על הטיפול בתלונות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי תיקי הבנייה צריכים להכיל את כל המידע על ביצוע עבודות הטעונות היתר במקרקעין או על השימוש בהם, כולל מידע על חריגות בנייה ועל הליכים משפטיים שהיא עצמה נוקטת. כן העיר משרד מבקר המדינה כי על אגף הפיקוח לנהל מעקב ממוחשב אחר הטיפול בתלונות ולעקוב אחר תוצאות הטיפול.

בנייה בלתי חוקית במתחם האצל

על חלק מהמגרשים שבמתחם האצל מתקיימת בנייה בלתי חוקית זה שנים רבות, לרבות מבני מגורים שהוקמו ללא היתר. במרץ 2008 ובאפריל 2010 הוציא אגף הפיקוח התראות בגין הצבת מבנה מפח ובניית פרגולה במתחם האצל ללא היתר, וביקש להסיר את הבנייה. באפריל 2010 העביר אגף הפיקוח את הטיפול בעניין הבנייה הבלתי חוקית לתביעה העירונית, לצורך הגשת כתב אישום. התביעה העירונית פנתה לאגף הפיקוח בבקשה להשלים את החקירה ולהביא ראיות בגין מועד ביצוע העברה, אך החומר לא הושלם על ידי אגף הפיקוח וכתב האישום לא הוגש.

נמצא כי רק בינואר 2014, כשש שנים לאחר ההתראה הראשונה שהוציא אגף הפיקוח על בנייה זו, פנתה שוב התובעת העירונית למנהל אגף הפיקוח וביקשה לערוך ביקורת במתחם האצל ולהכין דוח ללשכה המשפטית בגין כלל הבנייה או השימושים המבוצעים בשטח ללא היתר.

בפברואר 2014 ערך אגף הפיקוח ביקורת במתחם האצל, ובעקבות כך הוציא התראה בגין ביצוע עבודות רבות במתחם ללא היתר, לרבות הצבת מבנים, בניית מבנים מחומרים קלים ושימוש במבנים למגורים ולחנייה, הצבת מחסנים, בניית במת עץ ועוד.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הוגשה תביעה נגד הנאשמים בביצוע העבודות הבלתי חוקיות במתחם האצל, והשימוש במבנים הבלתי חוקיים לא הופסק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על השיהוי בטיפול בבנייה הבלתי חוקית במתחם האצל, שעלול גם להקשות על מימוש הפיתוח העתידי שלו.

בנייה בלתי חוקית במתחם חרל"פ

1. מתחם חרל"פ ממוקם ברחוב בילו, מול משרדי העירייה. נמצא כי אגף הפיקוח לא פעל ביעילות למניעת הבנייה הבלתי החוקית שהתבצעה במתחם בהיקף נרחב. הוועדה המקומית אמנם נקטה צעדים משפטיים בגין הבנייה הבלתי חוקית ואף הגישה בחלק מהמקרים כתבי אישום נגד הבונים, אך בסיורים שערך צוות הביקורת בחודשים אוקטובר-דצמבר 2013 ובמרץ 2014 נמצא כי המבנים הבלתי חוקיים לא הוסרו וכי הם נמצאים בשימוש. זאת ועוד, בחלק מהמקרים לא העבירה הוועדה המקומית את העניין לטיפול התביעה העירונית, גם לאחר שאגף הפיקוח הנפיק התראות לבונים. במסמכי אגף הפיקוח והוועדה המקומית לא נמצא תיעוד שיסביר את אי המשכם של צעדי האכיפה.

2. רשות הרישוי דנה בכמה בקשות להיתרי בנייה במתחם חרל"פ, שנועדו להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית. את חלקן היא אישרה, לעתים שלא כדין ובניגוד לתכנית חרל"פ א'.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית אינה ראויה. היא מעודדת ביצוע עברות בנייה ויש בה כדי לפגום בתכנון העירוני הכולל. חמורה במיוחד היא העובדה שעל מנת להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה בניגוד להוראות תכנית חרל"פ א' ובאופן שפגע באפשרות לממשה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לא מנעה את הבנייה הבלתי חוקית ולא עצרה אותה כבר בשלביה הראשונים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית שעליה לנקוט את מרב האמצעים העומדים לרשותה לצורך טיפול בעברות הבנייה שבמתחם חרל"פ, לרבות על ידי הוצאת צווי הפסקה מינהליים ואכיפתם והעברת הטיפול בהן לתביעה העירונית. לאור ריבוי העברות במתחם, על הוועדה המקומית לפעול בנחישות לטיפול בתופעה זו ועליה להגביר את יכולת ההרתעה שלה.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בכל הנוגע למילוי תפקידיה בתחומי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה: היא לא קידמה כיאות אישור של מדיניות תכנונית כוללת; היא אישרה היתרי בנייה והקלות שלא כדין; היא לא טיפלה ביעילות בבנייה בלתי חוקית בתחומה. תפקודה של הוועדה המקומית מצביע על דפוס פעולה לקוי שפגע באינטרס הציבורי ובעקרון השקיפות. התנהלותה אפשרה ליזמים להשיג הטבות בעלות ערך כספי ניכר על חשבון הציבור, שלא כדין.

על הוועדה המקומית להקפיד לפעול במסגרת הסמכויות שהקנה לה החוק, ולהימנע מלתת ליזמים ולבונים הטבות שיש בהן משום פגיעה באינטרס הציבורי. מחובתה כנאמן של הציבור לנהוג על פי החוק, ביושר, בהגינות ובשקיפות.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של מינהל התכנון שבמשרד הפנים לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה על תפקוד הוועדה המקומית. הוא מדגיש את חומרת הממצאים, בייחוד לנוכח בחינתו של משרד הפנים את היערכות הוועדה לצורך הסמכתה לאשר תכניות מפורטות בתחומה שאישורן מצוי כיום בסמכות הוועדה המחוזית.