

עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים



עבירות בנייה של
הרשויות המקומיות
והתאגידים
העירוניים שלהן הן
בבחירת ליקוי
מאורות. הן
מצביעות על דפוס
פעולה לקוי וחמור
ומכרסמות באמון
הציבור במערכות
השלטון ובמערכת
אכיפת החוק

תקציר

רקע כללי

עבירות על חוק התכנון והבנייה הן בין העבירות הנפוצות ביותר במדינה, וממדיהן הולכים ומתרחבים¹. זה שנים רבות בתי המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגררה. לבנייה הבלתי חוקית השפעות שליליות בכמה היבטים: שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח ופגיעה באיכות החיים והסביבה. נוסף על כך לבנייה הבלתי חוקית יש היבטים הקשורים לבטיחות המבנים, ומאחר שהיא נעשית ללא היתרים ובלי אישורם של גורמי הבקרה כקבוע בחוק ובתקנותיו נשקפת ממנה סכנת פגיעה בשלום הציבור.

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק או חוק התכנון והבנייה), כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי (דהיינו היתר בנייה) ויש לבצעם בהתאם לתכניות ולתקנות האחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.

בחוק נקבעו כלים רבים, מינהליים ופוליטיים, לאכיפת דיני התכנון והבנייה. הפעלתם של אמצעי האכיפה נתונה בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) במרחב התכנון שעליו היא מופקדת. במקרים שבהם נמנעת הוועדה המקומית מלעשות כן מסורה הסמכות להפעלת אמצעי האכיפה בידי גורמי האכיפה של המדינה - היינו היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר והמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.

אף שעל פי החוק, ההרכב של מועצת הרשות המקומית ושל מליאת הוועדה המקומית זהה, מדובר בשתי ישויות משפטיות נפרדות². לפי החוק, הוועדה המקומית הפועלת במרחב תכנון מקומי של רשות מקומית מסוימת, היא שנותנת את היתרי הבנייה לרשות המקומית והיא גם האחראית לאכיפת החוק בתחום שיפוטה של אותה רשות. יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה הם גם ראש הרשות ומהנדס הרשות בהתאמה. למעשה, על ממלאי התפקידים בשתי הישויות לפעול ב"שני קובעים", דבר שיכול להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים.

בדוחות משרד מבקר המדינה מהשנים האחרונות הועלו ממצאים חמורים בדבר ביצוע עבודות בנייה על ידי רשויות מקומיות בניגוד להוראות החוק

1 מתוך "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2015.

2 רק במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת.

והתקנות. עבירות כאלה של הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שלהן הן בבחינת ליקוי מאורות. הן מכרסמות באמון הציבור במערכות השלטון ובמערכת אכיפת החוק. והן מצביעות על דפוס פעולה לקוי וחמור של מי שאמון על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמור לשמור ללא עוררין על כללי המינהל התקין. הדבר חמור במיוחד משום שעבודות הבנייה גלויות לעיני הציבור, ולכן יש בביצוען בניגוד לחוק ובהיעדר האכיפה משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם עבירות על החוק, דבר המחליש את כוחו של גורם ההרתעה של מוסדות המדינה - בבחינת "אם בארזים נפלה שלהבת, מה יגידו אזובי הקיר".

באפריל 2017, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם תיקון לחוק התכנון והבנייה³ אשר עסק באכיפה בנושא הבנייה הבלתי חוקית, והסדיר בין היתר את סמכויות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, לרבות אפשרות לטול סמכויות מהוועדה המקומית. במסגרת התיקון חויבו הוועדות המקומיות לערוך סקר עבירות בנייה ולהגישו לגורמי האכיפה של המדינה; את הסקר נדרשו לעדכן אחת ל-5 שנים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את העבירות על חוק התכנון והבנייה בעבודות ציבוריות המבוצעות על ידי רשויות מקומיות ותאגידיהן העירוניים. הביקורת נערכה ברשויות המקומיות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** ובתאגידים העירוניים שלהן⁴. כמו כן נבדק אופן הטיפול של הוועדות המקומיות **הרצליה-כפר שמריהו** (להלן - הוועדה המקומית הרצליה)⁵, **רהט, אשקלון ובני ברק** בבנייה בניגוד לחוק של הרשויות האמורות ותאגידיהן.

3 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017.

4 למעט רהט, שאין לה תאגיד עירוני.

5 הוועדה המקומית הרצליה אחראית גם על מרחב התכנון המקומי של המועצה המקומית כפר שמריהו.



הוועדות המקומיות
הרצליה, רהט,
אשקלון ובני ברק
לא פעלו במשך
שנים להסדרת
הצבת המבנים
היבילים במוסדות
החינוך ולהסדרת
השימוש בהם, על
אף הסכנה הטמונה
בשימוש במבנים
אלו

הליקויים העיקריים

נתונים כלליים על פעולות הפיקוח והאכיפה בוועדות המקומיות שנבדקו

בביקורת בהרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק נמצא כי העיריות או התאגידים העירוניים שלהן⁶ ביצעו עבודות בנייה או עשו שימוש במקרקעין ללא היתרי בנייה כדין.

הוועדות המקומיות הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק לא טיפלו בבנייה או בשימוש במקרקעין שלא כדין של העיריות או התאגידים העירוניים שנבדקו על ידי הביקורת, אף שבחלק מהמקרים הן קיבלו מידע על כך. בכך פעלו הוועדות המקומיות בצורה לא שוויונית, שכן כלפי גורמים אחרים הן נקטו פעולות למניעת הבנייה הבלתי חוקית. הוועדות המקומיות גיבשו מדיניות אכיפה שלא כללה התייחסות לסדרי הפיקוח על עבודות בנייה שהרשויות המקומיות יוזמות [ומבצעות], אף כי היה ראוי שתהיה התייחסות לנושא זה נוכח החשיבות הרבה שבמניעת עבירות כאלו בהיבט הציבורי בשל ההשלכות האפשריות של ביצוען על ידי מי שמופקד על שמירת שלטון החוק.

הצבת מבנים יבילים ללא היתר בנייה בבתי ספר ובגני ילדים

הרשויות המקומיות שנבדקו הציבו מבנים יבילים⁷ רבים במוסדות חינוך ללא היתר; בייחוד בולטת התופעה בעיריות רהט ובני ברק, אשר הציבו במוסדות חינוך עשרות רבות של מבנים כאלה ללא היתר. תוצאת התנהלותן הבלתי חוקית של העיריות הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק בעניין זה הייתה שמבנים אלו שימשו כיתות לימוד וגני ילדים במשך שנים בלי שהפעלתם אושרה בידי הגורמים המוסמכים כנדרש בדיון, כגון: גורמי כבאות והצלה ופיקוד העורף, הנדרשים להבטחת שלומם וביטחונם של הילדים. חומרה יתרה נודעת לפעילותן של עיריות הרצליה, רהט ובני ברק, שאף הציבו חלק מהמבנים על המקרקעין שלא בהתאם לייעוד שנקבע בתכניות התקפות החלות עליהם.

הוועדות המקומיות הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק לא פעלו במשך שנים להסדרת הצבת המבנים היבילים במוסדות החינוך ולהסדרת השימוש בהם על פי הוראות החוק, על אף הסכנה הטמונה בשימוש במבנים אלו בלי

6 התאגידים של עיריית הרצליה ואשקלון.

7 מבנים הניתנים להובלה (קרוונים).

האישורים הנדרשים להצבתם, ובחלק מהמקרים - חרף העובדה שהיה ידוע להן על הצבת המבנים. בכך כשלו הוועדות המקומיות בתפקידן כמפקחות על הבנייה בתחומן, וביתר שאת נוכח העובדה שבמבנים אלו שוהים ילדים.

עיריית הרצליה

אצטדיון עירוני: למן הקמתו בשנת 1986 בנתה עיריית הרצליה תוספות בנייה באצטדיון העירוני שלה ללא היתר: היא הרחיבה את אחד היציעים, הוסיפה שני יציעים חדשים ובנתה מבנה הכולל "מגדל", יציע כבוד, תאי שידור ומשרדים - הכול ללא היתר בנייה ומבלי שקיבלה אישורים מהגורמים הרלוונטיים לבטיחות המבנים. סך שטח היציעים שבנתה העירייה ללא היתר עומד על יותר מ-3,600 מ"ר (ללא שטח יציע הכבוד, תאי השידור והמשרדים). נוסף על כך, מתחת ליציעים הוקמו מבנים רבים, חלקם יבילים, גם הם ללא היתר בנייה. הבנייה החריגה באצטדיון גם נוגדת את הוראות התכנית החלה על המקרקעין. הוועדה המקומית לא פעלה במשך השנים למניעת הבנייה ללא היתר באצטדיון.

בנייה בחוף הים: בסקר שערכה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה בדצמבר 2015 ובינואר 2016, נמצאו לפחות 40 מבנים בחוף ימה של הרצליה, שהם באחריות או בשימוש עיריית הרצליה או החברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ⁸, שנבנו ללא היתר בנייה או בסטייה מהיתר. שטחם הכולל של מבנים אלו עומד על יותר מ-1,800 מ"ר. הוועדה המקומית הרצליה, שידעה על הבנייה והשימוש ללא היתר במבנים בחוף הים, לא טיפלה במשך שנים בבנייה ובשימוש במבנים שלא כדין.

חניון גלגלי הפלדה: החברה לפיתוח הרצליה בע"מ⁹ מפעילה זה כשלוש שנים חניון ציבורי ללא היתר לשימוש חורג¹⁰. הוועדה המקומית שידעה על הפעלת החניון ללא היתר לשימוש חורג לא פעלה כנגד החברה.

עיריית רהט

מתחם העירייה: במתחם עיריית רהט בנתה העירייה במהלך שנות התשעים אגף חדש בשטח של כ-300 מ"ר, והוסיפה קומה שלישית לבניין העירייה

8 החברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ היא תאגיד עירוני בבעלותה ובשליטתה של עיריית הרצליה. החברה נוסדה באפריל 1985 והחלה את פעילותה בשנת 1988. ראו על כך בהרחבה בהמשך.

9 החברה נוסדה בשנת 1994 והיא בבעלות מלאה של עיריית הרצליה.

10 החניון פעל מכוח היתר לשימוש חורג שהיה בתוקף עד מאי 2014.

הקיים בשטח של כ-460 מ"ר, הכול ללא היתר בנייה. כמו כן הציבה העירייה במתחם הצמוד למבנה העירייה בשנים 2000-2008 חמישה מבנים יבילים בשטח כולל של כ-472 מ"ר ללא היתר. בשנת 2007 אושרה תכנית שקידמה העירייה במטרה להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית במבנה העירייה. מאז אישור התכנית ועד למועד סיום הביקורת בפברואר 2017 לא הגישה העירייה בקשה להיתר להכשרת הבנייה הנוספת במבנה. הוועדה המקומית לא פעלה במשך השנים לטיפול בבנייה הלא-חוקית במתחם, אף שהיא עצמה שוכנת בבניין העירייה.

בית ספר: ביוני 2012 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה שלא כדין להקמת בית ספר, שכן תנאי להוצאת היתר בנייה היה הריסת מבנים לא חוקיים על קרקע שיועדה לדרך ולחניה לבית הספר. ההיתר ניתן לאחר שרשות הרישוי¹¹ אישרה את היתר הבנייה שלא כדין, בהיותו מנוגד להוראות התכנית. ידגש כי כבר בשנת 2008 ניתנו צווים שיפוטיים להריסת מבנים אלו אולם עד למועד עריכת הביקורת לא פעלה הוועדה המקומית רהט לאכיפת כל הצווים.

עד מועד עריכת הביקורת העירייה בנתה את השלב הראשון מתוך שלושה שלבים מתוכננים של בית הספר, אך הבנייה סטתה מההיתר שניתן בעבורה. במהלך הבנייה הוועדה המקומית רהט לא פיקחה עליה וממילא לא טיפלה בסטייה מההיתר. באוקטובר 2016 הגישה העירייה לוועדה בקשה חדשה להכשרה בדיעבד של הבנייה החורגת. הבקשה כללה העתקה של דרך הגישה לבית הספר לשטח שיועד על פי התכנית לשטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ) לרווחת תושבי השכונה. חרף העובדה שהבקשה לא תאמה להוראות התכנית אישרה אותה רשות הרישוי שלא כדין.

עיריית אשקלון

שיפוץ השוק העירוני: החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ¹² (להלן - החברה הכלכלית אשקלון) החלה בספטמבר 2015 בעבודות בנייה לשיפוץ השוק העירוני, שכללו החלפת התקרה ובניית מעטפת מסביב לשוק בשטח של כ-3,900 מ"ר, ללא היתר בנייה. החברה סיימה את העבודות, והשוק נפתח לקהל הרחב בטרם קיבלה העירייה היתר בנייה, "אישור אכלוס" מהרשות הארצית לכבאות והצלה ו"טופס 4" לחיבור השוק לתשתיות. כמו כן, על מקרקעין סמוכים לשוק העירוני, המיועדים לשוק פתוח, פועלת חניה ציבורית

11 בסעיף 30 לחוק נקבע כי "יושב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה... ומהנדס הוועדה, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר [היתר בנייה על פי הוראות החוק]".

12 החברה הוקמה על ידי העירייה בשנת 1987 כזרוע ביצועית שלה בתחום פיתוח העיר אשקלון - בניית תשתיות פיזיות ופרויקטים רבים. ראו על כך בהרחבה בהמשך.



הזיקה בין מבצע
הבנייה הלא-חוקית,
כשמדובר ברשות
מקומית, לבין מי
שאמור לאכוף את
חוקי הבנייה -
הוועדה המקומית -
יוצרת ניגוד עניינים
מובנה

ללא היתר בנייה. הוועדה המקומית לא קיימה כל פיקוח בעת שבוצעו העבודות בשוק ללא היתר.

חוף נפרד: בשנים 2012 ו-2014 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתרי בנייה להקמת חוף נפרד שלא כדין ובניגוד לתכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - חוף הים התיכון תמ"א 13 ולתכנית מתאר מקומית. היתרי הבנייה אפשרו לעירייה לבצע עבודות בחוף הים עד לקו החוף ואף לעומק המים¹³. בסופו של דבר, בעקבות תלונות בוטלו ההיתרים על פי דרישת הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים.

חרף העובדה שביולי 2016 פורסמה למתן תוקף תכנית המתירה הקמת החוף הנפרד, העירייה לא הגישה בקשה להיתר בנייה, לא פירקה בעונת החורף את הגדר בהתאם להוראות התכנית ולא דאגה לכך שיקוימו התנאים שנקבעו בתכנית להוצאת ההיתר - שמטרתם להגן על האינטרס הציבורי בשמירה על רציפות השטח הפתוח לאורך החוף.

עיריית בני ברק

עיריית בני ברק בנתה בבניין העירייה תוספת בנייה טרומית שכללה חמישה חדרים וסככת צל במפלס הרביעי והעליון בבניין, בשטח של כ-150 מ"ר, מבלי שקיבלה לכך היתר מהוועדה המקומית. הוועדה המקומית בני ברק לא פעלה בעניין הבנייה האמורה במשך יותר מ-16 שנים.

ההמלצות העיקריות

הזיקה הקיימת בין מבצע הבנייה הלא-חוקית - כשמדובר ברשות מקומית, לבין מי שאמור לאכוף את חוקי הבנייה - הוועדה המקומית, יוצרת ניגוד עניינים מובנה. על המשרדים הרלוונטיים, ובהם מינהל התכנון במשרד האוצר ומשרד המשפטים, לבחון אם יש בתיקון חוק התכנון והבנייה מאפריל 2017 כדי לרפא את הקושי של הוועדות המקומיות ליישם אכיפה אפקטיבית בעבודות בנייה של הרשויות המקומיות ותאגידיהן.

13 ביוני 2012 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה לביצוע עבודות בנייה של מבנה שירותי חוף, סוכת מציל, סככות צל, התוויית דרך גישה לנכים ולרכב הצלה, וגידור מתחם החוף הנפרד. בפברואר ומרץ 2014 נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה לביצוע מעגל תנועה וחניה בקרבת החוף, בניית גדרות תומכים וקירות היקפיים, שינוי במיקום הגידור במתחם החוף, ותוספת מבנים שכללו מזנון וסככות צל - בסך הכול כ-800 מ"ר שטח מבונה ועוד כ-103 מ"ר לפרגולות.

ככלל, תנאי הלימוד הפיזיים במבנים יבילים קשים מאלה שבמבני קבע ומושפעים באופן קיצוני משינויי מזג האוויר בקיץ ובחורף. שימוש במבנים כאלה, במיוחד במוסדות חינוך, אמור להיות זמני, למקרים חיוניים וחריגים, עד לבניית מבני קבע. כאשר קיים צורך בהצבת מבנים יבילים במוסדות חינוך, על העיריות והוועדות המקומיות לפעול להסדרת הצבתם והשימוש בהם ככיתות לימוד או גני ילדים. על הוועדות המקומיות להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות החוק ותקנותיו כאשר מדובר בתנאי בטיחות במוסדות חינוך, ולפעול לקבלת האישורים הנדרשים להצבת המבנים והשימוש בהם.

משרד החינוך, בבואו לתקצב רכישת מבנים יבילים זמניים למוסדות החינוך, נדרש לוודא, בין היתר, כי הצבת המבנים תיעשה בהתאם להוראות החוק וכי הרשויות המקומיות יקבלו את כל האישורים הנדרשים על פי חוק מהגורמים המוסמכים להצבת המבנים ולשימוש בהם, למען שלומם ובטיחותם של התלמידים וצוות המורים השוהים בהם. כמו כן, על משרד החינוך לבחון, בשיתוף הרשויות המקומיות שנבדקו, במיוחד העיריות **רהט ובני ברק**, דרכים לצמצום מספר הכיתות הפועלות במבנים יבילים; וכן עליהם לקצוב את משך השימוש במבנים היבילים הנמצאים בשימוש במוסדות החינוך - חלקם במשך יותר מ-20 שנה, כדי שלא להנציח מצב זה.

על העיריות והתאגידים העירוניים להקפיד ביתר שאת על קיום שלטון החוק, ובכלל זה להימנע מבנייה ושימוש במקרקעין בניגוד להוראות החוק. על הוועדות המקומיות למנוע בנייה בלתי חוקית במרחב התכנון שלהן - הן של הרשויות שבתחום שיפוטן הן פועלות והן של אזרחים וגופים פרטיים - ובמידת הצורך לטפל בה. כאשר הוועדות מתקשות מסיבה זו או אחרת להפעיל את סמכויותיהן למיגור תופעת עבירות הבנייה שמבצעות הרשויות המקומיות עצמן, יש ביכולתן לערב את גורמי האכיפה של המדינה, למשל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה שבמשרד האוצר, כדי שגורמים אלה יפעילו את סמכויות האכיפה המוקנות להם בחוק. המלצה זו מתחדדת נוכח תיקון החוק מאפריל 2017, המחייב את הוועדות המקומיות לבצע סקרי עבירות בנייה ולמסור את תוצאות הסקרים ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

על העיריות שנבדקו ליזום סקר מקיף לגילוי עבודות בנייה ציבוריות לא חוקיות בתחומן, ולפעול בהקדם על פי תוצאות הסקר להסדרת בנייה כזו או להסרתה. כמו כן, ראוי כי רשויות מקומיות אחרות יבצעו סקר דומה ויסדירו את ביצוע העבודות הציבוריות בתחומן על פי החוק.

סיכום

בהיותה רשות ציבורית, מוטלת על הרשות המקומית חובה לשמור על הוראות החוק ועל כללי המינהל התקין ולשמש דוגמה במעשיה - בבחינת נאה דורש נאה מקיים. עבירות על חוק התכנון והבנייה המבוצעות דווקא על ידי מי שאמון על שמירת החוק ואכיפתו חמורות במיוחד מהבחינה הציבורית; זאת ועוד, בהיעדר אכיפה יש משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק ופגיעתן בשלטון החוק קשה שבעתיים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שהרשויות המקומיות ותאגדיהן ביצעו עבודות בנייה בלתי חוקיות.

הוועדה המקומית, שחבריה הם גם חברי מועצת הרשות המקומית, אמונה על אכיפת דיני התכנון והבנייה, ובין היתר על הבנייה שמבצעת הרשות המקומית - מצב העלול להעמיד את חברי הוועדה בניגוד עניינים. הממצאים בדוח מעוררים חשש כבד להעלמת עין של הוועדות המקומיות מעבודות בנייה לא חוקיות של הרשויות המקומיות ותאגדיהן, ועל אכיפת חוק לא מספקת ולא שוויונית. יתרה מכך, חלק מהוועדות המקומיות נתנו לעיריות היתרי בנייה שלא כדין ואף חרגו בחלק מהמקרים מסמכותן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלות זו של הוועדות המקומיות, שאפשרו את השימוש הלא-חוקי במבנים במשך שנים ארוכות. הדבר משדר מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם עבירות על החוק, פוגע באמון הציבור בשלטון החוק, ומחליש את כוח ההרתעה כנגד עבריינות בנייה.

בנייה ללא היתר ובניגוד להוראות תכניות תקפות היא מנוגדת לחוק, פוגעת ביסודות התכנון ואף עלולה לסכן חיי אדם. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בהצבת מבנים יבילים המשמשים ככיתות לימוד וגני ילדים מבלי שגורמי הבקרה אישרו את הצבתם ואת השימוש בהם. ככלל, תנאי הלימוד הפיזיים במבנים יבילים קשים מאלה שבמבני קבע והם מושפעים באופן קיצוני מתנאי מזג האוויר בקיץ ובחורף. הבלאי של המבנים היבילים גבוה, ויש לכך השלכה ישירה על איכות התשתיות במוסדות חינוך אלו, על כן השימוש בהם, במיוחד במוסדות חינוך, אמור להיות זמני בלבד - עד לבניית מבני קבע.

על מינהל התכנון שבמשרד האוצר ועל משרד המשפטים לתת את דעתם על הממצאים החמורים שעלו בביקורת זו בכל הקשור לביצוע עבודות ציבוריות על ידי הרשויות המקומיות בניגוד לחוק ולתפקוד הוועדות המקומיות שלא מנעו עבירות אלו, כדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדות המקומיות ולהבטיח את קיום החוק.

מבוא

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק או חוק התכנון והבניה) ובתקנות שהותקנו על פיו (להלן - התקנות) נקבעו, בין היתר, הוראות בנושאי תכנון הבניה, רישוי הבניה והשימוש במקרקעין. על פי החוק, לכל "מרחב תכנון מקומי" תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מקומית), שמתפקדיה להבטיח את קיומן של הוראות החוק ותקנותיו. במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת, מועצת הרשות המקומית משמשת כוועדה המקומית, ואת תפקידי הוועדה מבצעים עובדי הרשות המקומית¹⁴. על פי החוק, ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבניה בהרכב מצומצם, וכל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית יהיו מוקנים לה (להלן - ועדת משנה). **יודגש, כי אף שעל פי החוק ההרכב הפרסונלי של מועצת הרשות המקומית ומליאת הוועדה המקומית זהה¹⁵ הרי שמדובר בשתי ישויות משפטיות נפרדות.** יצוין כי לדיוני הוועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה מוזמנים דרך קבע בין היתר נציגים של שר האוצר, השר לאיכות הסביבה, שר הבינוי והשיכון, שר הבריאות, השר לביטחון הפנים ושר התחבורה והבטיחות בדרכים, "שתהא להם דעה מיעצת"¹⁶.

על פי החוק, תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ברמות השונות (ארצית, מחוזית ומקומית) ותכניות מפורטות, שמטרתן לקבוע את ייעוד הקרקעות, תכנון, פיתוחן והשימוש בהן, תוך הבטחת תנאים נאותים לאוכלוסייה. על פי החוק, כל בניה או שימוש בקרקע טעונים רישוי (דהיינו היתר בניה)¹⁷ ויתבצעו בהתאם לתכניות ולהוראות הדין החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. לוועדה המקומית תפקיד מהותי בפיתוח המרחב התכנוני שעליו היא מופקדת, ובפיקוח על הפעולות הנעשות בו. על הוועדה המקומית להבטיח שהאחראים על הבניה יבצעו אותה בהתאם להיתר שניתן ולדרישות החוק, התקנות והתקנים.

החוק קובע כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. על פי החוק, אם בוצעה עבירה כאמור, אפשר להאשים את "1) בעל ההיתר לביצוע העבודה או השימוש...; 2) מי שמוטלת עליו חובה להשיג היתר...; 3) בעל המקרקעין בשעת ביצוע העבירה; 4) מי שהוחזק כבעלים של המקרקעין בשעת ביצוע

14 סעיף 18 לחוק; סעיף 19 לחוק קובע את הרכב הוועדות המקומיות שמרחב התכנון המקומי שלהן כולל יותר מרשות מקומית אחת (ועדות מרחביות).

15 רק במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת. במרחב תכנון מקומי הכולל יותר מרשות מקומית אחת שולחות הרשויות המקומיות נציגים לוועדה המקומית (מרחבית).

16 סעיף 18(ב) לחוק.

17 למעט פטור מהיתר מכוח סעיף 145 לחוק, להקמתם של סוגי בניינים, לביצועם של סוגי עבודות ולסוגי שימושים שנקבעו בתקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014. בתקנות נקבעו תנאים וסייגים לפטור כזה.

העבירה...; (6) המבצע בפועל את העבודה; (7) המשתמש בפועל במקרקעין; (8) האחראי לעבודה או לשימוש¹⁸.

בהחלטת בית המשפט העליון¹⁹ נקבע: "הלכה היא כי מקום שלא ניתן היתר לבניין - כל שימוש בו, ואפילו הוא תואם את ייעוד הקרקע הנו שימוש חורג...". עוד נקבע בהחלטה כי "עבירת השימוש הינה עבירה נמשכת, אשר ניתן להגיש בגינה בכל עת כתב אישום, כל עוד השימוש לא הופסק. (שאז מתחיל מירון ההתיישנות), או ניתן היתר כדין לאותו שימוש חורג... הגם שהעבירה של הקמת המבנה ללא היתר מתיישנת, עבירת השימוש החורג, שהינה עבירה נמשכת, מוסיפה לעמוד לחובו של המשתמש ללא היתר במקרקעין, והיא איננה 'נבלעת' בעבירת הבניה ללא היתר".

בפרק י' לחוק התכנון והבניה נקבעו הוראות להפסקתן של עבירות על פי החוק והעמדתם לדין של העוברים על הוראות החוק. בפרק זה נקבעו כלים רבים, מינהליים ופוליטיים, לאכיפת דיני התכנון והבניה, ובהם: צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה על פי החלטות של בית משפט וקנסות. הפעלתם של אמצעי האכיפה נתונה בידי הוועדה המקומית במרחב התכנון שעליו היא מופקדת²⁰.

מערך הפיקוח והאכיפה של ועדה מקומית הפועלת בתחום רשות מקומית אחת מורכב מעובדי הרשות המקומית, ובהם מפקחים שהסמך שר האוצר ותובעים שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה.

בג"ץ תיאר²¹ לפני שנים רבות את הבעייתיות הגלומה בהרכבן של הוועדות המקומיות, בתיאור שנכון במקרים רבים, למרבה הצער, גם היום: "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד - והרוב המכריע של מרחבי התכנון המקומיים החשובים והמאוכלסים בצפיפות הם מסוג זה, משמשת מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית. חברי המועצה הם עסקנים מקומיים שלא תמיד שיקוליהם הם שיקולי תכנון נאותים. במצב הטוב ביותר, לא פעם נסחפים המה בלהט הרצון לקדם את הפיתוח המואץ של המקום ומוכנים לאשר כל הקלה וחריגה, בניגוד לדעת מומחי התכנון ואיכות החיים והסביבה; לעתים אינם מסוגלים לעמוד כנגד לחצים ציבוריים ופרטיים מצדדים שונים

18 סעיף 208(א) לחוק.

19 רע"פ 6553/15, פליישר נ' מדינת ישראל - הוועדה המקומית לתכנון ולבניה זמורה (פורסם במאגר ממוחשב 18.2.16).

20 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (פורסם בשנת 2002), בפרק "הטיפול בעבירות על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965" (להלן - דוח הביקורת בנושא הטיפול בעבירות בנייה); דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (פורסם בשנת 2012), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בני ברק".

21 בג"ץ 235/76, בנייני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בלוד, פ"ד לא(1) 579 (1976). דברים דומים נאמרו בדוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור שהוקמה בעקבות אסון קריסת רצפת אולם ורסאי בדצמבר 2003 (להלן - ועדת זיילר).

ומאשרים דברים בניגוד לחוק; ובמצב הגרוע ביותר - זהו מקור לפרוטקציות, לנוהגים פסולים ואף פתח לשחיתות".

על הוועדות המקומיות לפעול כדי למנוע עבודות בנייה או שימוש במקרקעין שלא כדין, גם אם מדובר ברשות המקומית או בתאגיד מטעמה.

סמכות האכיפה המקבילה של המדינה

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1101 מאפריל 2013 "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה), קובעת קווים מנחים להפעלת סמכות האכיפה של המדינה במקביל לסמכויות האכיפה של הוועדות המקומיות. ככלל, השימוש בסמכות האכיפה של המדינה ייעשה באופן נקודתי, ב"נסיבות מיוחדות" שבהן מתקיים עניין ציבורי חשוב המצדיק טיפול על ידי מערך האכיפה של המדינה. לדוגמה, במקרים שקיים חשש לניגוד עניינים של הוועדה המקומית או במקרים שמראית פני הצדק מחייבת כי יטופלו על ידי גורם שאינו קשור לוועדה המקומית או למערכת האכיפה המקומית.

האכיפה מטעם המדינה בתחום התכנון והבנייה נעשית על ידי מערך פיקוח ואכיפה ומערך תביעה: הפיקוח נעשה בעיקר על ידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, הפועלת במסגרת משרד האוצר (להלן - היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה)²²; והתביעה נעשית בעיקרה על ידי "המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה" בפרקליטות המדינה, הפועלת במסגרת משרד המשפטים.²³

ההשפעות השליליות של הבנייה הבלתי חוקית

עבירות על חוק התכנון והבנייה הן בין העבירות הנפוצות ביותר במדינה, וממדיהן הולכים ומתרחבים. זה שנים רבות בתי המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגררה. לבנייה הלא-חוקית השפעות שליליות בכמה תחומים - שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח הפוגעות בתכנון הכללי וארוך הטווח, צמצום עתודות הקרקע, פגיעה באיכות

22 היחידה פעלה בעבר במסגרת משרד הפנים. היחידה אחראית לאיתור עבירות, חקירת עבירות בהתאם למדיניות האכיפה וביצוע צווים מינהליים והחלטות בתי משפט.

23 בעבר נקראה "המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין". המחלקה היא יחידת מטה בפרקליטות המדינה שבמשרד המשפטים, המטפלת בתיקים פליליים בתחום התכנון והבנייה ובתיקים נבחרים שעניינם עבירות סביבתיות. המחלקה משמשת מנחה מקצועית ומפקחת על מערך התביעה ועל כל התובעים העוסקים בעבירות תכנון ובנייה. פרקליטי המחלקה מופיעים בהליכים למיניהם בתיקים בעלי מורכבות משפטית או ציבורית מיוחדת, לרבות תיקים של הוועדות המקומיות, כגון: תיקים שעניינם תופעות רחביות של עבריינות בנייה; תיקים שעניינם שחיתות של העוסקים בתחום.



לבנייה הלא-חוקית
השפעות שליליות
בכמה תחומים:
עבירות הבנייה
עלולות לפגוע
בעקרונות השקיפות
ושיתוף הציבור בהליך
התכנון; הן מכרסמות
באמון הציבור
במערכות השלטון
ובמערכת אכיפת
החוק; יש להן גם
היבטים הקשורים
לבטיחות המבנים

החיים והסביבה ועוד. נוסף על כך, עבירות בנייה עלולות לפגוע בעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור בהליך התכנון, ועצם נראותן לעין עלולה ליצור "נורמה" שגורמים נוספים יאמצו אותה, מאחר שבין היתר הפיתוי הכלכלי לביצוע העבירות הוא גדול. עבירות אלו גם מכרסמות באמון הציבור במערכות השלטון ובמערכת אכיפת החוק. לבנייה בלתי חוקית יש גם היבטים הקשורים לבטיחות המבנים, ומאחר שהיא נעשית בלי אישורם של גורמי הבקרה כקבוע בחוק ובתקנותיו (ראו פירוט בהמשך) נשקפת ממנה סכנת פגיעה בשלום הציבור.²⁴

בחזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004²⁵ נאמר כי עבריינות בנייה היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון. עוד נאמר כי אחת מדרכי הפעולה של הרשויות המקומיות להתמודד עם עבירות הבנייה היא ניסיון להכשיר את הבנייה בדיעבד חלקי המשכת ההליכים עד להריסת המבנים הבלתי חוקיים. פועל יוצא מכך הוא תכנון המבטא את האילוצים שיצרו בשטח עברייני הבנייה, הפוגע בתכנון העירוני האמור לשקף את הצרכים התכנוניים של הרשות על פי מדיניותה, ונוסף על כך פוגע בכוח ההרתעה של מערכת אכיפת החוק בכל הקשור לקיום דיני התכנון והבנייה.

השפעות אלו נדונו בהרחבה בפסיקה²⁶ ובדוחות מבקר המדינה שעסקו בתכנון ובבנייה.²⁷

מידע כללי על בנייה בניגוד לחוק על ידי רשויות מקומיות

ביוני 2008 פרסם משרד הפנים דוח ביקורת שכלל ממצאים בנושא עבירות בנייה של רשויות מקומיות. בדוח נכתב כי "יש לראות בחומרה ביצוע עבירות בניה על ידי רשות מקומית שאמונה על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמורה לשמש דוגמה לשמירתן. עבירות הבניה המבוצעות ע"י רשות מקומית מהוות

24 מתוך "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2015; מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008; ורע"פ 4357/01 סבן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "אונז", פ"ד נו 49(3) (2002).

25 חזר מנכ"ל 1/04: "שינוי תכניות של גורמים שעברו עבירות בניה".

26 ראו למשל: בג"ץ 4475/09 סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.10).

27 ראו למשל, מבקר המדינה: **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעת אלונים"; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון"; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (פורסם בשנת 2014), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2012-2011** (פורסם בשנת 2012), בפרק "מערכת התביעה ברשויות המקומיות ובועדות המקומיות לתכנון ולבנייה" ובפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), בפרק "עיריית ירושלים אכיפת חוק התכנון והבניה במתחם 'גן המלך'"; דוח ביקורת בנושא טיפול בעבירות בנייה.

זלזול ורמיסה של החוק ועלולות להתפרש ע"י התושב כמתן היתר לביצוע עבירות בניה. כיצד תוכל רשות מקומית המבצעת בעצמה עבירות בניה לדרוש מתושביה להקפיד על קיום הוראות החוק ולנקוט צעדים לאכיפתו[?]."

בדוחות משרד מבקר המדינה מהשנים האחרונות²⁸ הועלו ממצאים חמורים בדבר ביצוע עבודות בנייה על ידי רשויות מקומיות בניגוד להוראות החוק והתקנות שהותקנו מכוחו. בחלק מהדוחות נמצא כי הרשויות המקומיות ביצעו בנייה ללא היתר או בסטייה מתכנית או מהיתר שניתן להן מהוועדות המקומיות. בחלקם נמצא כי הוועדות המקומיות לא נקטו פעולות אכיפה כנגד הרשויות המקומיות, או נקטו פעולות לא מספקות.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע²⁹ בנושא קריסת תקרת אולם ספורט בבית ספר בבאר שבע שגרמה למותם של שני נערים ופציעתו של נער נוסף, נקבע "העירייה כמחזיק של מבנה בו מתבצעות עבודות בניה וכמזמין של עבודות הבניה הייתה חייבת בקבלת היתר... במקרה זה נלוותה לצורך בקבלת היתר בניה גם המשמעות השלדית של המבנה, ולאור זאת יש בהפרת חובה חוקית של אי קבלת היתר... כדי להצביע על אינדיקציה להפרת חובת זהירות מצד העירייה, שיש בה כדי להצביע על סיכון לקריסת המבנה, כאשר הגשת בקשה להיתר היתה מחייבת הכנת תכנית קונסטרוקציה, הגשת חישובים סטטיים, חתימת עורך הבקשה, מתכנן השלד והאחראי לביצוע השלד, היה בכך כדי להביא לבדיקת מצבו של הגג ולמניעת ביצוע עבודות שיכולות לגרום לקריסתו".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי עבודות בנייה שרשויות מקומיות או תאגידים עירוניים שלהן מבצעים בחריגה מהוראות החוק משקפות דרך פעולה כושלת של מי שאמון על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמור לשמור ללא עוררין על כללי המינהל התקין. עצימת עין לגבי חריגות אלו פוגעת באמון הציבור בשלטון החוק, משום שהציבור נוכח כי הרשויות נוהגות איפה ואיפה כלפי מבצעי העבירות. הדבר חמור במיוחד משום שבהיעדר אכיפה נגד עבירות כאלה יש משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק, דבר המחליש את כוח ההרתעה של מוסדות המדינה - בבחינת "אם בארזים נפלה שלהבת, מה יגידו אזובי הקיר".

28 כמו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), בפרק "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" ובפרק "ועדה מקומית לתכנון ולבנייה השומרון"; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (פורסם בשנת 2011), בפרק "ועדה מקומית לתכנון ולבנייה חוף הכרמל".

29 ע"פ (מחוזי ב"ש) 7001/04, **מדינת ישראל נ' עיריית באר שבע**, 141 (פורסם במאגר ממוחשב, 7.9.06).

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה עבירות על חוק התכנון והבנייה בביצוע עבודות ציבוריות על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים. הביקורת נערכה ברשויות המקומיות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** ובתאגידים העירוניים שלהן³⁰. כמו כן, נבדק טיפול הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה **הרצליה-כפר שמריהו**³¹, **רהט**³², **אשקלון ובני ברק** בבנייה בניגוד לחוק של הרשויות האמורות ותאגדיהן. בדיקות השלמה נעשו במחוזות של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה ובמשרד החינוך.

30 למעט רהט, שאין לה תאגיד עירוני.

31 הוועדה המקומית הרצליה אחראית גם על מרחב התכנון המקומי של המועצה המקומית כפר שמריהו, שלא נבדקה בביקורת זו. על פי נתונים המפורסמים באתר האינטרנט של המועצה המקומית כפר שמריהו שטח השיפוט שלה משתרע על 2,627 דונם.

32 עיריית רהט מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט הוקמה בשנת 1996.

מערכי הפיקוח והאכיפה בוועדות המקומיות שנבדקו

על הוועדה המקומית להפעיל פיקוח פיזי על ידי פקחיה במרחב התכנון המקומי בכלל ובאתרי הבנייה בפרט, לשם גילוי עבודה בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם המנוגדים להוראות החוק, התקנות והתקנים, ולבדוק אם הבנייה והשימושים שניתנו להם היתרים מבוצעים על פי תנאי ההיתר (להלן - פיקוח יזום). בעקבות הפיקוח היזום מכינים המפקחים דוחות ובהם פירוט של תוצאות בדיקתם, לרבות תיאור של הבנייה הלא-חוקית (להלן - דוח פיקוח). על הוועדה המקומית גם לוודא כי יוגש לה כל תיעוד אשר על פי הקבוע בחוק או בתקנות יש להגישו לוועדה בשלבי הבנייה השונים או בגמר הבנייה. עליה לבדוק את התיעוד האמור כדי שתוכל לגלות ליקויים המצריכים את התערבותה, למשל בנייה בסטייה מההיתר שנתנה. פיקוח יעיל מאפשר לוועדה המקומית לגלות הכנות לביצוע עבירות בנייה, ואם הוחל כבר בבנייה או בשימוש שלא כחוק - לגלותם בשלביהם המוקדמים ולנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתם בעודם באיבם ולהעמדת מפרי החוק לדין³³.

נתונים כלליים על פעולות פיקוח ואכיפה בוועדות המקומיות שנבדקו

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה-כפר שמריהו: שטח השיפוט של עיריית הרצליה משתרע על כ-23,000 דונם והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה. במרחב התכנון המקומי הרצליה פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מרחב הרצליה-כפר שמריהו (להלן - הוועדה המקומית הרצליה), וחבריה הם חברי מועצת העיר הרצליה וראש המועצה המקומית כפר שמריהו. ראש העירייה, מר משה פדלון, המכהן בתפקיד מנובמבר 2013, משמש כיו"ר הוועדה המקומית הרצליה. ועדה זו הקימה ועדת משנה בראשות ראש העירייה. מהנדס העיר הוא האדריכל מייק סקה³⁴.

33 ראו דוח ביקורת בנושא טיפול בעבירות בנייה; ומסמך "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - חוברת הדרכה", משרדי הפנים, האוצר והמשפטים, דצמבר 2015 (להלן - חוברת הדרכה).

34 על פי חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991, ברשות מקומית שמועצתה היא ועדה מקומית, כאמור בסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, יהיה מהנדס הרשות המקומית מהנדס הוועדה המקומית.

עיריית הרצליה והחברה לפיתוח הרצליה בע"מ ביצעו עבודות בנייה או עשו שימוש במקרקעין שלא על פי הוראות חוק התכנון והבנייה

מנתוני הוועדה המקומית הרצליה לשנים 2014-2016 עולה כי בשנים אלו שלחה הוועדה 809 מכתבי התראה בגין בנייה לא חוקית בתחומה, והוציאה 470 צווי הפסקה מינהליים ו-12 צווי הריסה מינהליים. בשלוש השנים האמורות היא העבירה 120 תיקים לטיפול התביעה העירונית, וב-108 מהם הוגשו כתבי אישום.

ממערכת המידע של הוועדה המקומית בדבר פעולות שנקטה נגד העירייה או התאגידים העירוניים שלה עולה כי בשנים אלו היא הוציאה שלושה צווי הפסקה מינהליים, שניים לעירייה ואחד לחברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ³⁵ (להלן - החברה לתיירות בהרצליה), בגין ביצוע עבודות בנייה שלא תאמו להיתרי הבנייה שנתנה להם³⁶. הוועדה לא נקטה צעדי אכיפה נוספים נגד העירייה והחברה ולא העבירה את תיקי הפיקוח במקרים אלו לתביעה העירונית.

מפגישות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים בוועדה המקומית הרצליה ומבדיקה אקראית של תיקי בניין ואסמכתאות שנאספו מהוועדה עולה כי העירייה והחברה לפיתוח הרצליה בע"מ³⁷ (להלן - החברה לפיתוח הרצליה) ביצעו עבודות בנייה או עשו שימוש במקרקעין שלא על פי הוראות חוק התכנון והבנייה³⁸. נמצא כי במקרים אלו לא נקטה הוועדה המקומית פעולות פיקוח ואכיפה לטיפול בעבירות. יצוין כי הוועדה המקומית ידעה לפחות על חלק מבנייה לא חוקית זו עוד בטרם נערכה הביקורת.

עיריית הרצליה והוועדה המקומית הרצליה מסרו תשובה מאוחדת למשרד מבקר המדינה במאי 2017, שם נאמר כי מדובר בבנייה הקיימת זה שנים רבות וכי במקרים שבהם נתגלתה בנייה בלתי חוקית הוועדה פעלה להסדרת הבנייה עוד בטרם התקיימה הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצליה כי גם כשמדובר בבנייה ישנה עליה לפעול להסדרת הבנייה ולהסדרת השימוש במקרקעין על פי דין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית הרצליה כי בחלק מהמקרים שנבדקו בדוח זה, בנוגע לבנייה בחוף הים, אף שהיה ידוע לה כי למבנים רבים שבהם העירייה עושה שימוש אין היתרי בנייה כדין היא לא פעלה כנגד הבנייה הלא-חוקית.

35 החברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ היא תאגיד עירוני בבעלותה ובשליטתה של עיריית הרצליה.

36 צו מינהלי להפסקת עבודה, ממאי 2014, בגין עבודות בנייה בגן ילדים שלא נכללו בהיתר הבנייה; צו מינהלי להפסקת עבודה למבנה סוכת מצילים מאפריל 2015; צו מינהלי להפסקת עבודה להקמת חניון ברחוב העוגן בהרצליה, מנובמבר 2016.

37 החברה לפיתוח הרצליה בע"מ נוסדה בשנת 1994 והיא בבעלות מלאה של עיריית הרצליה.

38 בביקורת נבדקו פעולות אלה: הצבת מבנים יבילים במתחם ליד בית ספר, ביצוע עבודות בנייה באצטדיון העירוני, בנייה בחוף הים והפעלת חניון רכב.

בחלק מדוחות הפיקוח שהפיקה הוועדה המקומית עבור אותן עבירות שבדקה הביקורת היה חסר מידע רב, כמו מועד ביצוע הבנייה ללא היתר על ידי העירייה והיקף הבנייה, ובחלקם הוועדה אף כתבה מידע לא נכון על היתרי הבנייה שניתנו בגין אותם מקרקעין³⁹. הדוחות תוקנו לאחר שצוות הביקורת הפנה את תשומת לב הוועדה לליקויים שהיו בהם. גם לאחר תיקון הדוחות חסר בהם מידע, וצוות הביקורת הסתייע בתצלומי אוויר לשנים 2008-2016⁴⁰, שהעירייה העבירה לבקשתו לצורך הערכת מועד ביצוע העבודות והיקפן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית הרצליה כי בדוחות שהכינה בעקבות הביקורת בגין עבודות בנייה שהעירייה ביצעה ללא היתר נמצאו אי-דיוקים ומידע חסר רב בדבר היקפי הבנייה ומועדי ביצוע הבנייה ללא היתר. על הוועדה המקומית להקפיד כי בדוחות הפיקוח יוצגו נתונים נכונים ויובא תיאור מלא של מהות הבנייה והשימוש במקרקעין, היקף הבנייה ומועד ביצועה, כך שיתאפשר לה לפעול נגד הבנייה הלא חוקית.

יצוין כי בתקופה שבין דצמבר 2015 לינואר 2016 ערכה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, בסיוע הוועדה המקומית, סקר שבמסגרתו נבדקה חוקיות הבנייה על חוף הים בהרצליה. תוצאות הסקר, שהובאו לידיעת הוועדה המקומית, כללו מידע רב על בנייה ללא היתר בחוף הים, לרבות בנכסים שבהחזקת או בשימוש העירייה והחברה לתיירות בהרצליה. משרד מבקר המדינה לא בדק במסגרת דוח זה את רוב המקרים שנכללו בסקר⁴¹.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט: שטח השיפוט של עיריית רהט משתרע על כ-22,000 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה. במרחב התכנון המקומי רהט פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט (להלן - הוועדה המקומית רהט), וחבריה הם חברי מועצת העירייה. ראש העירייה, מר טלאל אלקרינאוי, המכהן בתפקיד מנובמבר 2013, משמש כיו"ר הוועדה המקומית רהט. מהנדס העיר הוא אינג' איברהים אבו סהיבאן. הוועדה המקומית רהט הקימה ועדת משנה.

באוגוסט 2017 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי משנת 2015 ועד לאמצע שנת 2017 פתחה הוועדה המקומית 507 תיקי חקירה בגין בנייה לא חוקית במרחב התכנון שלה, הוציאה 95 צווי הריסה מינהליים ו-34 צווי הפסקה מינהליים והגישה 92 כתבי אישום.

מפגישות שקיים צוות הביקורת בוועדה המקומית רהט וממסמכים שנאספו עולה כי במקרים רבים ביצעה העירייה עבודות בנייה או השתמשה במקרקעין שלא

39 כך למשל בדוחות שהכינה על עבודות הבנייה באצטדיון העירוני ובחוף הים, ראו פירוט בהמשך.

40 תצלומי האוויר המוקדמים ביותר המצויים ברשות עיריית הרצליה הם משנת 2008.

41 המקרים של בנייה בנכסים שבהחזקת או בשימוש עיריית הרצליה והחברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ.

הוועדה המקומית
לתכנון ולבנייה רהט
נקטה פעולות פיקוח
ואכיפה כנגד בנייה
לא חוקית בתחומה
שביצעו גורמים שונים,
אך לא כנגד הבנייה
הלא-חוקית של
העירייה

על פי הוראות חוק התכנון והבנייה. הדבר עולה למשל מפנייתו של ממלא מקום מנהל הפיקוח לראש העירייה מינואר 2017 לגבי 15 מקרים המוכרים ליחידת הפיקוח, שבהם לטענתו "מתבררת תמונה לא ברורה בעניין בנייה בסטייה מהיתר או בנייה ללא היתר מצד העירייה ברחבי העיר".

מהאמור עולה כי הוועדה המקומית אמנם נקטה פעולות פיקוח ואכיפה לגבי בנייה לא חוקית במרחב התכנון שלה שביצעו גורמים שונים, אך לא פעלה נגד בנייה לא חוקית של העירייה עצמה, אף שדבר קיומה של חלק מבנייה זו היה ידוע לה כבר לפני שנים⁴².

בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה החלה יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית לפעול מול העירייה להסדרת חריגות הבנייה של העירייה, אך במועד סיום הביקורת טרם הוסדרה באופן מלא בנייה זו. בפברואר 2017 קיימה העירייה דיון שבו השתתפו ראש העירייה, מהנדס העיר, היועץ המשפטי של העירייה, מנהל הוועדה המקומית וממלא מקום מנהל הפיקוח, ובו סוכם על נקיטת פעולות להכשרת הבנייה שהעירייה ביצעה ללא היתר. ממלא מקום מנהל הפיקוח כתב באותו יום כי "תחום שלא יטופל על פי סיכום זה בתוך 3 חודשים... יטופל בהליך משפטי כמתחייב בחוק".

עיריית רהט והוועדה המקומית רהט מסרו בתשובתן מיולי 2017 כי "תוך כדי עריכת הביקורת הוקם צוות מקצועי למיפוי עבירות בנייה שבוצעו בשטחי ציבור בכלל, לרבות, עבירות שבוצעו על-ידי גופים ציבוריים. צוות זה יקבע את אופן הטיפול בעבירות אלה, והדרכים להסדרת חריגות הבנייה שיתגלו".

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון: אשקלון היא עיר חוף במחוז הדרום; שטח השיפוט שלה משתרע על פני כ-51,000 דונם והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה. במרחב התכנון המקומי אשקלון פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון (להלן - הוועדה המקומית אשקלון), וחבריה הם חברי מועצת העיר. יו"ר הוועדה המקומית אשקלון במועד עריכת הביקורת הוא מר אפרים מור, והוא עמד גם בראשות ועדת המשנה. מהנדסת העיר היא גב' ויקטוריה ברנגל. מר איתמר שמעוני כיהן בתפקיד ראש העירייה מאוקטובר 2013 עד מרץ 2017⁴³.

מנתוני הוועדה לשנים 2014-2016 עולה כי בשלוש השנים האלה הוועדה ניהלה 408 תיקי פיקוח בגין בנייה לא חוקית בתחומה, והוציאה 132 צווי הפסקה

42 בביקורת נבדקו פעולות אלה: הצבת מבנים יבילים בכמה בתי ספר וליד בניין העירייה, ביצוע עבודות בנייה בבניין העירייה והקמת בית ספר יסודי.

43 בפברואר 2017 החליטה הוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות מקומיות הפועלת במשרד הפנים להשעות את ראש העירייה מתפקידו החל ממרץ 2017 למשך שנה, בעקבות הגשת כתב אישום נגדו. הדבר נעשה מכוח סעיף 19א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. מאפריל 2017 ראש העיר בפועל הוא מר תומר גלאם.



במקרים שנבדקו
בביקורת, שבהם
עיריות אשקלון ובני
ברק ביצעו עבודות
בנייה או עשו שימוש
במקרקעין ללא היתר,
לא נקטו הוועדות
המקומיות פעולות
פיקוח ואכיפה כלל

מינהליים ושלושה צווי הריסה מינהליים. כמו כן היא העבירה 447 תיקים לטיפול התביעה העירונית, וב-158 מהם הוגשו כתבי אישום.

ממידע שהתקבל מהוועדה על פעולות שנקטה נגד העירייה או התאגידים העירוניים שלה עלה כי בשנים אלו היא פתחה תיק פיקוח אחד נגד החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ⁴⁴ (להלן - החברה הכלכלית אשקלון)⁴⁵; במועד סיום הביקורת טרם הוגש כתב אישום בתיק זה. בשנים אלו הוועדה המקומית לא ניהלה תיקי פיקוח נגד העירייה.

נמצא כי במקרים שנבדקו בביקורת⁴⁶, שבהם העירייה או החברה הכלכלית אשקלון ביצעו עבודות בנייה או עשו שימוש במקרקעין ללא היתר, לא נקטה הוועדה המקומית פעולות פיקוח ואכיפה כלל. יצוין כי הוועדה המקומית ידעה על חלק מבנייה לא חוקית זו עוד בטרם נערכה הביקורת.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בני ברק: שטח השיפוט של עיריית בני ברק משתרע על 7,088 דונם והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה. במרחב התכנון המקומי בני ברק פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק, וחבריה הם חברי מועצת העיר (להלן - הוועדה המקומית בני ברק). יו"ר הוועדה המקומית הוא ראש העירייה הרב חנוך זייברט, המכהן בתפקיד זה מנובמבר 2013. הוועדה הקימה ועדת משנה בראשות הרב אברהם רובינשטיין, ממלא מקום ראש העירייה. מהנדס העיר הוא האדריכל ישראל קשטן.

מנתוני הוועדה לשנים 2014-2016 עולה כי בשלוש השנים האלה הוועדה פתחה 1,235 תיקי פיקוח בגין בנייה לא חוקית בתחומה, והוציאה 663 צווי הפסקה מינהליים. כמו כן היא העבירה 434 תיקים לטיפול התביעה העירונית, וב-276 מהם הוגשו כתבי אישום.

ממידע שהתקבל מהוועדה וממערכת המידע שלה בנוגע לפעולות שנקטה נגד העירייה או התאגידים העירוניים שלה עלה כי בשנים אלו היא הוציאה צו הפסקה מינהלי אחד לעירייה⁴⁷.

44 החברה הוקמה על ידי העירייה בשנת 1987 כזרוע ביצועית שלה בתחום פיתוח העיר אשקלון - בניית תשתיות פיזיות ופרויקטים רבים.

45 התיק נפתח בפברואר 2015 נגד החברה הכלכלית ואחרים בגין ביצוע עבודות בנייה בסטייה מהיתר הבנייה במסעדה על חוף הים.

46 בביקורת נבדקו פעולות אלה: הצבת מבנים יבילים בשני בתי ספר ובאצטדיון העירוני, שיפוץ השוק העירוני וביצוע עבודות בנייה בחוף הנפרד.

47 צו מינהלי מפברואר 2016 לעירייה ולגורם פרטי נוסף בגין עבודות בנייה בבית ספר יסודי נווה מאיר.

נמצא כי בכל המקרים שהביקורת בדקה⁴⁸, שבהם ביצעה העירייה עבודות בנייה או השתמשה במקרקעין ללא היתר, לא נקטה הוועדה המקומית פעולות פיקוח ואכיפה כלל. יצוין כי הוועדה המקומית ידעה על חלק מבנייה לא חוקית זו עוד בטרם נערכה הביקורת.



בג"ץ פסק בדיון בנושאים אחרים כי "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהות העצמית של האדם"⁴⁹. הדברים נכונים שבעתיים כאשר מדובר בפיקוח ואכיפה בתחום עבירות הבנייה, ובייחוד כאשר גורמי הפיקוח והאכיפה מגלים יחס מקל כלפי עבירות של הרשות המינהלית, ואילו כלפי עבירות התושב מפעילים אכיפה נמרצת.

מהאמור לעיל עולה כי בעוד הוועדות המקומיות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** נקטו פעולות פיקוח ואכיפה בגין עבודות בנייה לא חוקיות שביצעו אנשים פרטיים וגופים למיניהם בתחומן, הן לא נקטו פעולות כאלה בגין בנייה לא חוקית של העיריות או התאגידים העירוניים שלהן שנבדקו בביקורת זו. בחלק מהמקרים גם כאשר היה לוועדות המקומיות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** מידע על בנייה לא חוקית של העיריות או של התאגידים העירוניים, הן לא נקטו כלל פעולות אכיפה או נקטו פעולות לא מספקות בעניין בנייה זו, ובכך לא מימשו את חובתן לאכוף את הוראות חוק התכנון והבנייה. הוועדות המקומיות הפעילו את סמכויות הפיקוח והאכיפה שלהן בצורה סלקטיבית ולא-שוויונית, באופן העלול לעודד רשויות מקומיות ותאגידיהן לבצע עבודות בנייה או להשתמש במקרקעין בניגוד לחוק.

48 בביקורת נבדקו פעולות אלה: הצבת מבנים יבילים בכמה בתי ספר ובניית קומה רביעית בבניין העירייה.

49 בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309 (1988).

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדות המקומיות כי אי נקיטת פעולות אכיפה או נקיטת פעולות לא מספקות כנגד רשויות מקומיות בגין עבירות בנייה מחלישות את כוחו של גורם ההרתעה ופוגעות באמון הציבור בשלטון החוק ובמאמצי הוועדה המקומית למגר את תופעת הבנייה הלא-חוקית בתחומה. ישנה חשיבות רבה לכך שגורמי הפיקוח והאכיפה יקפידו על קיום הוראות החוק באופן מלא ושוויוני נגד כל מבצע עבירת בנייה, ללא קשר לזהותו. עבירות הבנייה הן עבירות "נצפות", דהיינו הן בבחינת עדות פיזית לאזלת ידו של שלטון החוק, וכאשר הן מבוצעות על ידי מי שאמון על אכיפת החוק, גם אם היקפן לכאורה אינו גדול, הרי שהפגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור גדולה.

הזיקה בין מבצע הבנייה לבין מי שאמור לאכוף אותה

בדוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, שהוקמה בעקבות אסון קריסת רצפת אולם ורסאי (להלן - ועדת זיילר)⁵⁰ שבו מצאו את מותם 23 אנשים ונפצעו 380 אנשים, נקבע כי "הרשות המקומית (בלבוש זה או אחר שלה) היא 'מחוקקת' (גם אם חלקית) של התכנון האזורי, היא המעניקה היתרים (או הנמנעת מלהעניק היתרים), היא גם הרשות המפקחת, ובמידה מסוימת, גם הרשות השופטת (בהפעילה אמצעי אכיפה מינהליים כצו הפסקה וכצו הריסה ובשליטתה על מערכת התביעה המקומית), והיא המחזיקה ומאכסנת בחצריה בתי-משפט מקומיים. הרשות המקומית גם מבצעת בעצמה בנייה כגון מבני ציבור, דרכים ופיתוח גנים, ונותנת לעצמה היתרי בנייה. ריכוז כל 'רשויות הבנייה' בידי גוף אחד, בלא שקיימת ביניהן הפרדה או מערכת איונים ובלמים, הוא מתכון לרבות מהרעות-החולות שציינו [בדוח ועדת זיילר]. מצב זה מאפשר לנבחרים להעניק מ'חסדיהם' לבוחרים, לכוחות ההון ולאחרים, והוא גם מביא לליקויים רבים אחרים בתפקוד הרשויות. יש הסוברים שהיעדר הפרדה זה, הוא הוא אם-כל-חטא".

לפי החוק הוועדה המקומית הפועלת במרחב תכנון מקומי של רשות מקומית אחת, היא זו שנותנת את היתרי הבנייה לרשות המקומית והיא גם האחראית לאכיפת החוק בתחומה. יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה הם גם ראש הרשות

50 בעקבות האסון החליטה הממשלה ב-29.5.01 להקים ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור. ההחלטה על הקמת הוועדה התקבלה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. בסוף יוני 2001 מינה השופט אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון באותה עת, את חמשת חברי הוועדה וקבע כי בראשה יעמוד נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים באותה עת, השופט בדימוס ורדימוס זיילר ז"ל. דוח הוועדה פורסם בדצמבר 2003.



הזיקה בין מבצע
הבנייה הלא-חוקית,
כשמדובר ברשות
מקומית, לבין מי
שאמור לאכוף את
חוקי הבנייה - הוועדה
המקומית - יוצרת
ניגוד עניינים מובנה

ומהנדס הרשות בהתאמה. למעשה, על ממלאי התפקידים בשתי הישויות לפעול ב"שני כובעים", דבר שיכול להציב אותם בניגוד אינטרסים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 כי "אין ציפייה שהרשות המקומית תנקוט הליכי אכיפה כלפי עצמה או כל גוף הקשור אליה". מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה עולה כי המדינה, לפי סמכות האכיפה המקבילה, היא שתאכוף את החוק במקרים שבהם רשויות מקומיות, נבחרים ציבור ובכירים בהן חשודים בביצוע עבירות על חוק התכנון והבנייה. עוד נמסר כי "יחד עם זאת, הציפייה היא שגוף כמו הוועדה המקומית, אשר אחראי בעצמו על אכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי, יפעל בעצמו כדין, ויעשה כל שלאל ידו על מנת שבנייה ציבורית בתחומו תיעשה עפ"י כל הוראות הדין".

באפריל 2017, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם תיקון לחוק התכנון והבנייה⁵¹ אשר עסק באכיפה בנושא הבנייה הבלתי חוקית, והסדיר בין היתר את סמכויות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, לרבות אפשרותה ליטול סמכויות מהוועדה המקומית, לקבוע אפשרות למתן הנחיות מקצועיות על ידי מנהל היחידה שעל פיהן יפעילו מפקחי הוועדות המקומיות את סמכויותיהם ועוד. במסגרת התיקון חויבו הוועדות המקומיות לערוך סקר עבירות בנייה ולהגישו ליחידה ולמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה; את הסקר נדרשו לעדכן אחת ל-5 שנים. היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי החוק ייכנס לתוקף בסוף אוקטובר 2017 ויספק לאגף כלים אפקטיביים יותר לצמצום התופעות שעלו בדוח ביקורת זה. מינהל התכנון שבמשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 כי התיקון לחוק התכנון והבנייה מאפריל 2017 נותן מענה למקרים שבהם הוועדה המקומית אינה ממלאת את תפקידה כראוי בתחום אכיפת החוק.

הזיקה הקיימת בין מבצע הבנייה הלא-חוקית - כשמדובר ברשות מקומית, לבין מי שאמור לאכוף את חוקי הבנייה - הוועדה המקומית, יוצרת ניגוד עניינים מובנה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדים הרלוונטיים, ובהם מינהל התכנון במשרד האוצר ומשרד המשפטים, כי לאחר כניסת החוק לתוקפו ויישומו יהיה עליהם לבחון אם יש בתיקון חוק התכנון והבנייה מאפריל 2017 כדי לרפא את הקושי של הוועדות המקומיות ליישם אכיפה אפקטיבית במקרים של בנייה של הרשויות המקומיות ותאגידיהן.

על מינהל התכנון שבמשרד האוצר ועל משרד המשפטים לתת את דעתם על הממצאים החמורים שעלו בביקורת זו בכל הקשור לביצוע עבודות ציבוריות על ידי הרשויות המקומיות בניגוד לחוק ולתפקוד הוועדות המקומיות שלא מנעו עבירות אלו, כדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדות המקומיות ולהבטיח את קיום שלטון החוק.

מדיניות אכיפה, נהלים ותכניות עבודה למערך הפיקוח והאכיפה

מבקר המדינה כבר העיר כי ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח על הבנייה חייב להיעשות על פי קווים מנחים שעל הוועדה המקומית להגדיר. הקווים המנחים יבטיחו כי פעולותיה של הוועדה המקומית לאכיפת החוק יבוצעו באופן אחיד ושוויוני ובאיון ראוי בין דרישות החוק למציאות בשטח⁵².

גיבוש מדיניות אכיפה הוא שלב ראשון ומכריע במימוש חובתה המשפטית של הוועדה המקומית באכיפת החוק. גיבושה של מדיניות אכיפה הוא תהליך מובנה של הפעלת שיקול הדעת של גורמי האכיפה וקביעה אילו מבין עבירות התכנון והבנייה המבוצעות במרחב התכנון המקומי הן בעלות ההשלכות הקשות והמשמעותיות ביותר על התכנון, על שמירת שלטון החוק, על איכות החיים של היחיד והציבור, ביטחונם בטיחותם וקניינם ועל היבטים רלוונטיים נוספים של החיים במרחב התכנון המקומי⁵³.

בחוברת הדרכה "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - חוברת הדרכה" שהוכנה על ידי משרדי הפנים, האוצר והמשפטים בדצמבר 2015 (להלן - חוברת הדרכה) נכתב כי "משגובשה מדיניות האכיפה כמדיניות סדורה ומוסכמת על כלל הצוות המקצועי, יתמקדו כל אחד מהשותפים - הפיקוח, התכנון והתביעה - בדרכי הפעולה השונות ליישום עיקרי מדיניות האכיפה הלכה למעשה. שלב זה הוא קריטי בתהליך העבודה, שכן כל עוד נוסחה מדיניות אכיפה אך לא הוגדרו הדרכים שבהן יממשו אותה חברי הצוות המקצועי, מדובר במדיניות תאורטית בלבד". עוד נכתב כי גיבוש דרכי הפעולה למימוש מדיניות האכיפה במחלקת הפיקוח יתמקד בשני היבטים מרכזיים: 1. נוהלי עבודה לצורך גילוי עבירות, שהוגדרו בראש סדר העדיפויות; 2. הקצאת משאבים לצורך מימוש אפקטיבי של מדיניות האכיפה. הדבר אמור להיעשות

52 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון".

53 מתוך חוברת הדרכה.

במסגרת תכניות עבודה שתקבע מחלקת הפיקוח, מה שיאפשר למנהל מחלקת הפיקוח לעקוב אחר יישום מדיניות האכיפה והנהלים.

מדיניות אכיפה שממנה תגזור הוועדה המקומית את נוהלי העבודה ואת תכניות העבודה של מערך הפיקוח והאכיפה תבטיח כי האכיפה במרחב התכנון של הוועדה המקומית תתבצע בשוויוניות וללא תלות בזהות מבצע הבנייה הלא חוקית; כמו כן תגביר מדיניות אכיפה כאמור את אמון הציבור בוועדה המקומית ותסייע להטמעתו של עקרון השוויון לפני החוק. יתרה מכך, יצירת נוהלי עבודה ותכניות עבודה תצמצם, במידת האפשר, מעורבות ממניעים פסולים של נבחרים בפעילות מערך הפיקוח והאכיפה.

נמצא כי הוועדות המקומיות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** הכינו מסמך מדיניות אכיפה שבו הוגדרו סדרי העדיפויות באכיפה כנגד עבירות הבנייה בתחומן. במדיניותן אין התייחסות לאכיפה בנוגע לעבודות ציבוריות שהרשויות המקומיות יוזמות ומבצעות. זאת אף כי היה ראוי שתהיה התייחסות לנושא זה נוכח החשיבות הרבה של אכיפה כזו בהיבט הציבורי בשל ההשלכות האפשריות של התעלמות מעבריינות בנייה של מי שמופקד על שמירת החוק, על גורם ההרתעה ועל השמירה על שלטון החוק.

הוועדות המקומיות שנבדקו חילקו את מרחבי התכנון שלהן לאזורים, ועל כל אזור הופקד מפקח על הבנייה. הפיקוח על הבנייה במסגרתן נסמך בעיקר על דיווחי המפקחים בדבר בנייה בלתי חוקית שהתגלתה בסיורים שערכו ביוזמתם באתרי בנייה (במהלך הבנייה) או בעקבות תלונות תושבים שהועברו לטיפולם.

נמצא כי הוועדות המקומיות **רהט ובני ברק** לא קבעו נוהלי עבודה בכתב שמטרתם להביא ליישום מדיניות האכיפה ולהסדרת פעילות הפיקוח והאכיפה על הבנייה בתחומן. הוועדה המקומית **הרצליה** הכינה נהלים, אך לא נקבעו בהם דרכי פעולה למקרים של גילוי עבירות בנייה של הרשות המקומית או של תאגידים עירוניים שלה - אף כי נוכח רגישות הנושא והזיקה בין מערכי הפיקוח והאכיפה לבין הרשויות המקומיות היה ראוי כי ייקבעו דרכי פעולה כאלה. עוד נמצא כי הוועדות המקומיות שנבדקו לא קבעו תכניות עבודה שבועיות או תקופתיות ובהן פירוט עבודתם של המפקחים. כל מפקח מתכנן בעצמו את הסיורים באזור שעליו הוא מופקד ואין תכנית אחת כוללת של כל מערך הפיקוח בוועדה.

בתשובתן של עיריית **אשקלון** והוועדה המקומית **אשקלון** למשרד מבקר המדינה במאי 2017 מסרו העירייה והוועדה כי פעולות האכיפה מבוצעות בהתאם למדיניות האכיפה של הוועדה המקומית, כי סדרי העדיפויות נקבעים בהתאם למהות העבירה והיקפה, וכי הוועדה המקומית אינה נדרשת לבחון את זהות הגורם המבצע את העבירה. בתשובתן של עיריית **רהט** והוועדה המקומית **רהט** למשרד מבקר המדינה במאי, ביולי ובאוגוסט 2017 צוין כי הוועדה



במדיניות האכיפה של
הוועדות המקומיות אין
התייחסות לאכיפה
בנוגע לעבודות
ציבוריות שהרשויות
המקומיות יוזמות
ומבצעות, למרות
החשיבות הרבה של
אכיפה כזו בהיבט
הציבורי

המקומית רהט פועלת על פי מסמך מדיניות האכיפה שקבעה, כי "לא מצאה מקום ליתן עדיפות לחריגות במבני ציבור" (ההדגשה במקור), וכי עיקר פעילות האכיפה נעשית בנוגע לעבירות בנייה חמורות הכרוכות בפלישה לשטחי ציבור ולשטחים פתוחים. עוד צוין כי מספר המפקחים על הבנייה קטן מכדי לטפל במכלול עבירות הבנייה הקיימות במרחב התכנון של רהט. עיריית **הרצליה** והוועדה המקומית **הרצליה** מסרו כי יפעלו להביא לכך שבמדיניות האכיפה יבוא לביטוי נושא השוויוניות באכיפה כלפי העירייה או מי מטעמה וכלפי גורמים אחרים, וכן יפעלו לקביעת סדר יום למחלקת הפיקוח על הבנייה, לרבות קביעת תכניות עבודה ומתן דגש לפיקוח יזום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדות המקומיות **הרצליה**, **רהט**, **אשקלון ובני ברק** ליחד מקום במדיניות האכיפה שלהן לטיפול בעבירות בנייה של הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שלהן. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח החשיבות שיש לשמירה על תקינות פעולותיה של הרשות המקומית כרשות שלטונית, ונוכח העובדה שהוועדות המקומיות כמעט אינן מבצעות פעולות אכיפה נגד הרשויות המקומיות וכן אינן פונות לגורמי אכיפה מקבילים של המדינה כדי שיטפלו במקרים אלו.

ראוי שהוועדות המקומיות יקבעו נהלים שיכתיבו סדרי עבודה לגילוי עבירות בנייה ולטיפול בהן על פי סדרי עדיפויות - לפי חומרתן והשפעתן על סדרי המינהל התקין. ראוי כי הוועדות המקומיות יכללו בנהלים ובתכניות העבודה שיכינו התייחסות פרטנית לטיפול בבנייה ציבורית, בין היתר בבנייה שיוזמות הרשויות המקומיות.

להלן פירוט של עבודות בנייה שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו או תאגידים עירוניים שלהן, בניגוד להוראות החוק. יצוין כי מקרים אלו התגלו בבדיקה אקראית של עבודות ציבוריות של הגופים המבוקרים שערך צוות הביקורת.

הצבת מבנים יבילים ללא היתר בנייה בבתי ספר ובגני ילדים

דוח ועדת זיילר הדגיש את הייחודיות של מבני חינוך. בדוח נקבע כי "למבנים המשמשים מוסדות חינוך - גני - ילדים, בתי ספר ועוד (להלן - מבני חינוך) יש ייחוד לא רק ביעד שלהם, אלא גם בתכונות שלהם. כל המוסדות הללו משמשים מקום להתכנסות יום-יומית ארוכת שעות של תלמידים של בית-רבן בכל הגילים... לאוכלוסייה זו יש דרכי התנהגות המאפיינים אותה, המושפעים בין השאר מ'עודף מרץ' של ילדים ונערים, משיקול דעת בלתי בוגר, מניסיון חיים דל ומדינמיקת התנהגות (לעיתים משוללת רסן) המתפתחת בין התלמידים... מאפיינים אלו (ואחרים) מחייבים צפיית הנולד כדי לקדם פני רעה... והן בכל הנוגע להתאמת הבניינים המאכלסים מוסדות חינוך למטרתם... למנוע גישה מן התלמידים לחלקי בניין או למערכות בבניין שיש בהם סיכון (חשמל למשל), וצריך להשתמש בחומרי בניין שאין בהם סיכון".

בפקודת העיריות [נוסח חדש], הוגדרו תפקידיה וסמכויותיה של עירייה, ובין היתר נקבע בסעיף 249(29) כי בסמכות העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו". בחוק התכנון והבנייה ותקנותיו נקבעו הוראות לשמירה על הבטיחות והביטחון, בין היתר במסגרת הליכי הרישוי של הבנייה, וכן להבטיח את יציבות הבניינים.

בחוקים, תקנות ונהלים⁵⁴ נקבעו הוראות המסדירות את נושא הבטיחות והביטחון במוסדות חינוך, בדגש על הדרישות במבנים יבילים⁵⁵ המשמשים לכיתות לימוד ולגני ילדים, בין היתר בנושאים כמו סידורי בטיחות אש והקמת מרחבים מוגנים. הסדרת היתרי בנייה להצבת מבנים יבילים מחייבת, בין היתר, את אישור פיקוד העורף⁵⁶ והרשות הארצית לכבאות והצלה⁵⁷ (להלן - הגורמים המאשרים או הגורמים המוסמכים).

54 תקנות בקשה להיתר; תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי ספר), התשל"ב-1972; חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012; הוראות בנושא כבאות ובטיחות אש של נציב כבאות והצלה; חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; נהלים בנושא "סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך", לרבות מבנים יבילים, של משרד החינוך (למשל, חוזר המנהלת הכללית של משרד החינוך מספר תשע"ג/6(א) מפברואר 2013).

55 מבנה יביל - מבנה שאפשר להובילו ממקום למקום (קרוואן).

56 על פי החלטת הממשלה מנובמבר 1991, רשות מוסמכת לעניין חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הוא מפקד פיקוד העורף, מפקד פיקוד עורף מחוזי, או כל אדם אחר שהוסמך בכתב בידי מפקד פיקוד העורף להיות רשות מוסמכת לעניין חוק זה, התקנות או ההוראות שבהן.

57 הרשות הארצית לכבאות והצלה פועלת מתוקף חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, שהתקבל במסגרת רפורמה כוללת במערך שירותי הכבאות בישראל. החוק קבע כי במקום שירותי כיבוי מוניציפליים שסיפקו איגודי ערים ומחלקות עירוניות, תוקם רשות ארצית ממלכתית שתפעל תחת חסותו של המשרד לביטחון הפנים. הרשות מחולקת לגוף מטה - היא נציבות כבאות והצלה המנהלת את פעילות המערך ברמה הארצית, ולשבעה מחוזות כבאות והצלה האחראים על כ-110 תחנות כיבוי ברחבי הארץ.

להלן פירוט ממצאי הביקורת בנושא הצבת מבנים יבילים במוסדות חינוך וגני ילדים ברשויות המקומיות שנבדקו.

רכישת מבנים יבילים במימון משרד החינוך

משרד החינוך עוסק, בין היתר, בתכנון ובהקצאת משאבים להקמת תשתיות פיזיות - מבנים וחצרות - למוסדות חינוך, שיספקו תנאים נאותים ללימוד ולמשחק. מינהל הפיתוח, הפועל במסגרת משרד החינוך, מופקד על התכנון ועל תקצוב הפיתוח של תשתיות מערכת החינוך בארץ.

בנוהל "שחרור כספים למימון רכישת/הקמת כיתות במבנים יבילים עבור מוסדות חינוך" של המינהל לפיתוח מערכת החינוך במשרד החינוך (להלן - מינהל הפיתוח) נקבעו הוראות בכל הקשור להליך רכישת המבנים היבילים. בנספח לנוהל, הכולל הוראות להגשת בקשה לשחרור שלב שני או סופי של ההקצבה, נקבע כי על מגיש הבקשה להצהיר כי הבנייה בוצעה על פי חוק התכנון והבנייה ועל פי נוהלי הבטיחות שקבע המשרד. כמו כן, על הרשות המקומית להעביר למשרד החינוך "דוח הצבת מבנים יבילים במוסדות חינוך", הכולל נתונים מזהים של המגרש שעליו הוצבו המבנים. בנוהל אין דרישה להעברת העתק של היתר בנייה להצבת המבנים.

מפגישות שקיים צוות הביקורת במשרד החינוך התברר שמשרד החינוך מכין נוהל חדש לתקצוב רכישת מבנים יבילים, וכי בנוהל ייקבעו דרישות חדשות, ובהן דרישה להציג לפניו היתר בנייה להצבת המבנים.

נמצא כי משרד החינוך תקצב את עיריית **רהט ובני ברק** לרכישת מבנים יבילים ששימשו לכיתות לימוד או לגני ילדים. עוד נמצא כי חלק מהמבנים שתקצב משרד החינוך הוצבו במוסדות החינוך ללא היתרי בנייה כדין.

מעיריית **רהט** נמסר כי משרד החינוך לא ביקש לקבל את היתרי הבנייה להצבת המבנים ולא התנה את העברת התקציב בהמצאת היתר בנייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר משרד החינוך כי נושא ההיתרים מצוי בתחום אחריותן הבלעדית של הרשויות המקומיות וכי למינהל הפיתוח אין סמכות ואין יכולת לפקח על הוצאת היתרי בנייה.



הנתונים שנאספו
במהלך הביקורת
העלו ממצאים חמורים
בדבר הצבת מבנים
יבילים רבים במוסדות
חינוך ללא היתר על
ידי העיריות. ושימוש
בהם ככיתות לימוד
בלי שהתקבלו
האישורים הנדרשים
מהגורמים המוסמכים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בבואו לתקצב רכישת מבנים למוסדות החינוך עליו לוודא, בין היתר, כי הצבת המבנים תיעשה בהתאם להוראות החוק וכי הרשויות המקומיות יקבלו את כל האישורים הנדרשים על פי חוק מהגורמים המוסמכים להצבת המבנים ולשימוש בהם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד החינוך מממן רכישת מבנים שהצבתם ללא היתר בנייה עלולה לסכן את התלמידים והמורים השוהים בהם. על משרד החינוך להבטיח כי הרשויות המקומיות ימציאו לו בין היתר היתר בנייה כדין כתנאי להעברת הכספים לרכישת המבנים היבילים - זאת באמצעות אישור הנוהל החדש שהוא מכין והפצתו או בכל דרך אחרת שימצא לנכון.

הקמת מבנים יבילים במוסדות חינוך

הנתונים שנאספו במהלך הביקורת העלו ממצאים חמורים בדבר הצבת מבנים יבילים רבים במוסדות חינוך ללא היתר על ידי עיריות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק**, ועשיית שימוש בהם ככיתות לימוד מבלי שהתקבלו האישורים הנדרשים מהגורמים המוסמכים - כמו אישור הרשות הארצית לכבאות והצלה ואישור פיקוד העורף בנוגע לאמצעי הבטיחות, סידורי הכבאות והצבת מרחבים מוגנים ומקלטים. במיוחד בולטת התופעה בעיריות **רהט ובני ברק**. להלן הפירוט.

הצבת מבנים יבילים ללא היתר ובניגוד לתכניות המאושרות

רהט: על פי נתוני עיריית **רהט** לינואר 2016, במוסדות החינוך בעיר ניצבים 141 מבנים יבילים; 109 מתוכם משמשים כיתות לימוד בבתי ספר ו-32 משמשים גני ילדים. נתון זה משקף גידול של כ-72% לעומת שנת הלימודים התשס"ז (2006/7), אז 82 מבנים יבילים שימשו לכיתות לימוד ולגני ילדים - כלומר מדי שנה חל גידול ממוצע של כ-8% במספר המבנים היבילים המשמשים מוסדות חינוך. מרבית המבנים היבילים, מתוך 141 המבנים הניצבים בעיר, הוצבו במוסדות החינוך ללא היתר בנייה וחלקם משמשים כיתות לימוד זה זמן רב. לפחות ב-13 בתי ספר מתוך 27 הקיימים בעיר הוצבו מבנים יבילים ללא היתר. במסגרת הביקורת נבדקו שני בתי ספר שבהם הציבה העירייה מבנים יבילים. אשר לבית ספר אחד ("אל רחמה"), נמצא כי העירייה הציבה 9 מבנים יבילים ללא היתר על מקרקעין שיועדם למסחר ושטחם הכולל הוא כ-350 מ"ר, כלומר מדובר בשימוש חורג מהתכנית המאושרת. מתצלומי אוויר שהעבירה

הוועדה עולה כי המבנים הוצבו על המקרקעין בשנים 2008-2015. בבית הספר השני שנבדק (בי"ס "אבן סינא") הציבה העירייה ללא היתר 17 מבנים יבילים המשמשים כיתות לימוד, ושטחם הכולל הוא כ-714 מ"ר. מתצלומי אוויר שהעבירה הוועדה עולה כי 8 מבנים הוצבו על המקרקעין בשנים 2004-2008 וכי יתר 9 המבנים הוצבו בשנים 2013-2015 (ראו תמונות 1, 2, 3 ו-4).

נמצא כי במשך שנים לא טיפלה הוועדה המקומית **רהט**, גם כשדעה על כך, במבנים היבילים שהוצבו ללא היתר בנייה, זאת אף שחלק מהמבנים היבילים הוצבו בשטח שלא יועד ולא הוקצה למוסדות חינוך, ואף שהשימוש במבנים היבילים נעשה במשך השנים ללא כל הסדרה ובלי אישור הגורמים הרלוונטיים.

תמונות 1 ו-2: **מבנים יבילים בבית ספר "אבן סינא" ברהט**. צולם בדצמבר 2016.



תמונות 3 ו-4: **מבנים יבילים בבית ספר "אל רחמה" ברהט**. צולם בדצמבר 2016.



עיריית **רהט** והוועדה המקומית **רהט** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי ומאוגוסט 2017 כי "הצבת מבנים יבילים במוסדות חינוך הייתה כורח

המציאות", וכי חלק מהמבנים היבילים המצויים בבתי הספר בעיר הוצבו לפני שנים רבות, לפני הקמתה של הוועדה המקומית. עוד מסרו העירייה והוועדה המקומית כי בשל הריבוי הטבעי בעיר רהט וההגירה החיובית של תושבים אליה קיים פער מובנה ומצטבר בין היקף תשתיות החינוך הקיימות לבין ההיקף הנדרש. העירייה והוועדה הוסיפו כי בשל עיכובים בפיתוח שכונות חדשות ובתי ספר חדשים בעיר ניתן מענה למצוקת הכיתות וגני הילדים בה באמצעות הצבת מבנים יבילים, וכי במועד כתיבת התשובה עדיין חסרות בעיר, "רק בתיכון", כ-180 כיתות לימוד.

בני ברק: מנתוני עיריית **בני ברק** עולה כי 261 מבנים יבילים משמשים את מוסדות החינוך בתחומה (בתחילת שנת 2017)⁵⁸. יצוין כי נתון זה משקף גידול של 74% ביחס למספר המבנים היבילים ששימשו את מערכת החינוך בעיר בשנת הלימודים התשס"ז (2006/7), אז על פי נתוני העירייה היה מספרם 150 בלבד⁵⁹. דהיינו חל גידול ממוצע של כ-7% מדי שנה במספר המבנים היבילים המשמשים מוסדות חינוך בעיר. נמצא כי העירייה הציבה או הייתה אחראית במרוצת השנים להצבתם של 181 מבנים, מבלי שקיבלה מהוועדה המקומית היתר בנייה. אשר ל-66 מבנים יבילים שהוצבו ללא היתר מסרה העירייה כי הם הוצבו לפני שנים רבות, ואין היא יודעת מי האחראי לכך (ראו תמונות 5, 6, 7 ו-8). שניים מהמבנים היבילים שהציבה העירייה ללא היתר הוצבו על מקרקעין המיועדים לשטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ). לגבי שאר המבנים היבילים (14 מבנים) המשמשים לכיתות לימוד וגני ילדים קיבלה העירייה היתר בנייה כדין.

עיריית **בני ברק** הגישה⁶⁰ לוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה ל-19 מבנים יבילים שהציבה ב-4 בתי ספר ול-11 מבנים יבילים שהציבה ב-11 גני ילדים; הבקשות נדונו או אושרו על ידי ועדת המשנה של הוועדה המקומית בתנאים, אך העירייה לא השלימה את הטיפול למילוי התנאים הנדרשים להוצאת היתרי הבנייה. ממחלקת החינוך בעירייה נמסר כי העירייה מקדמת תכניות להקמת מוסדות חינוך חדשים בעיר, ולאחר הקמתם יפנו חלק מהמבנים היבילים שהוצבו ללא היתר.

נמצא כי העירייה עורכת בדיקות בטיחות על ידי יועץ בטיחות במוסדות החינוך, לרבות למבנים היבילים, במסגרתן בודקת את התנאים הבטיחותיים במוסדות אלה.

58 ב-27 בתי ספר ניצבים 164 מבנים יבילים המשמשים לכיתות לימוד; 53 מבנים משמשים גני ילדים ו-44 משמשים חדרי מינהלה.

59 הנתונים על פי מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** (פורסם בשנת 2008), בפרק התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי.

60 בשנת 1996 ובשנים 2009-2014.

יודגש כי בדיקות הבטיחות שהעירייה עורכת במוסדות חינוך אינן מייתרות את הצורך באישור הגורמים המוסמכים על פי חוק, כמו הרשות הארצית לכבאות והצלה ופיקוד העורף, להצבת המבנים היבילים.

תמונות 5, 6, 7 ו-8: **מבנים יבילים במוסדות חינוך בבני ברק**. צולם במרץ 2017.



ראש עיריית **בני ברק**, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית בני ברק, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי בעיר בני ברק "מתוך היקף האוכלוסייה, מרכיב הילדים הינו כ-50%. מאידך היקף שטחי הציבור עליהם ניתן לבנות מבנים מצומצם ביותר". עוד מסר כי המבנים היבילים משמשים פתרון זמני כדי לאפשר קיום חוק לימודים חובה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות **רהט ובני ברק** כי העובדות בשטח מעידות שבמקרה זה ה'זמני' הפך ל'קבוע' והמבנים היבילים נותרו בשימוש במשך שנים רבות. גם אם קיים צורך בהצבת מבנים יבילים זמניים, הרי שיש להקפיד כי הצבתם והשימוש בהם לכיתות לימוד יוצאו אל הפועל רק בהתאם להיתרי בנייה כדין ולאחר קבלת כל האישורים הנדרשים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריות **רהט ובני ברק** ולוועדות המקומיות **רהט ובני ברק** כי גם אם חלק מהמבנים הוצבו לפני שנים רבות עליהן לפעול להסדרת השימוש המתמשך בהם על פי דין.

הרצליה: עיריית **הרצליה** הציבה 5 מבנים יבילים בשטח כולל של כ-250 מ"ר, 3 סככות ומבנה שירותים ללא היתר במתחם ליד בית ספר "יד גיורא"⁶¹. מבנים אלו הוצבו על מקרקעין שיעודם חקלאי. בסוירים שערך צוות הביקורת במתחם בדצמבר 2016 ובפברואר 2017 נמצא כי המבנים היבילים שימשו ככיתות לימוד. נמצא כי הוועדה המקומית הרצליה לא טיפלה בבנייה בלתי חוקית זו (ראו תמונה 9).

תמונה 9: **מבנים יבילים ליד בית ספר "יד גיורא" בהרצליה**, צולם בדצמבר 2016.



עיריית **הרצליה** והוועדה המקומית **הרצליה** מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי מדיניות העירייה היא שלא לאפשר שימוש במבנים יבילים כמבני חינוך. עוד נמסר כי העירייה פועלה להכנת תכנית אב להסדרת המוסד החינוכי האמור, לרבות נושא המבנים היבילים. העירייה הוסיפה כי קיומם של המבנים היבילים אינו פוגע בשלומם ובביטחונם של הילדים, שכן נושא הבטיחות נבדק ומאושר מדי שנה על ידי מנהלת מחלקת הבטיחות בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **הרצליה** ולוועדה המקומית **הרצליה** כי שימוש העירייה במבני חינוך על קרקע שייעודה חקלאי אינו תקין. זאת ועוד, בדיקות הבטיחות שהעירייה עורכת אינן מייתרות את הצורך באישור הגורמים המוסמכים על פי חוק, כמו רשות הכבאות וההצלה ופיקוד העורף, להצבת המבנים היבילים והשימוש בהם.

אשקלון: עיריית **אשקלון** הציבה בשני בתי ספר שנבדקו במסגרת הביקורת⁶² מבנים יבילים ללא היתרי בנייה: "בבית הספר לאמנויות" הציבה העירייה 8 מבנים⁶³ בשטח כולל של כ-430 מ"ר ו"בבית הספר למדעים" הציבה מבנה יביל אחד בשטח של כ-60 מ"ר, המשמש כיתת לימוד (ראו תמונות 10 ו-11).

תמונה 10: **מבנה יביל בבית ספר לאמנויות באשקלון**. צולם בינואר 2017.



62 בית הספר לאמנויות ובית הספר למדעים.

63 חמישה מתוך שמונת המבנים הוצבו בשנים 2014-2016.

תמונה 11: מבנה יביל בבית ספר למדעים באשקלון. צולם בינואר 2017.



באוגוסט 2014 ובאוגוסט 2016 הגישה העירייה בקשות להיתרי בנייה להצבת מבנים יבילים בשני בתי הספר. הוועדה המקומית אישרה את הבקשות בתנאים, שכללו, בין היתר, אישור של רשות הכבאות ופיקוד העורף, אך עד מועד סיום הביקורת לא ניתנו ההיתרים והוועדה המקומית גם לא קיבלה אישור רשות הכבאות ופיקוד העורף לבקשה.

הוועדה המקומית **אשקלון** קבעה נהלים וסדרים לתהליך הטיפול בבקשה למתן היתר בנייה. על פי נהלים אלו, בתהליך בדיקת הבקשה נקבע כי לאחר הבדיקה הראשונית שלה היא תועבר לבדיקת מפקח בנייה לפני העברתה לדיון בוועדה המקומית. מטרת הבדיקה היא השוואה בין תכנית הבנייה שהוגשה לאישור הוועדה ובין המצב בשטח.

מהבקשה להיתר בנייה בבית הספר לאמנויות ניתן ללמוד כי קיימים בשטח בית הספר מבנים שאין להם היתרי בנייה. לגבי העברת הבקשה למפקח בנייה, הוועדה לא פעלה על פי הנוהל שקבעה היא עצמה ולא העבירה את הבקשה למפקח לפני הדיון בה שהתקיים בספטמבר 2016. נמצא כי רק בינואר 2017, בעקבות הביקורת, הועברה הבקשה להיתר בנייה למפקחת על הבנייה, וזו מצאה כי בשטח בית הספר קיימים מבנים שאין להם היתרי בנייה כדין.



למבנים היבילים
שהציבו העיריות רהט,
בני ברק, הרצליה
ואשקלון לא התקבלו
אישורים הנדרשים
להבטחת שלומם
וביטחונם של הילדים,
בין היתר מפיקוד
העורף ומהרשות
הארצית לכבאות
והצלה

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית **אשקלון** על שלא פעלה במקרה זה על פי הנוהל שקבעה היא עצמה לגבי טיפול בבקשות להיתר בנייה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פעלה לקבלת אישור רשות הכבאות ופיקוד העורף לפני שהציבה את המבנים ואכלסה אותם, אף שהאישורים נדרשים לשם הבטחת הבטיחות והם תנאי לקבלת היתר הבנייה.

הצבת מבנים ללא אישורים כנדרש

נמצא כי למבנים היבילים שהציבו העיריות **רהט, בני ברק, הרצליה ואשקלון** לא נתקבלו אישורים הנדרשים להבטחת שלומם וביטחונם של הילדים, בין היתר מפיקוד העורף ומהרשות הארצית לכבאות והצלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות **רהט, בני ברק, הרצליה ואשקלון** כי הציבו מבנים יבילים המשמשים כיתות לימוד או גני ילדים ללא היתרים, ובחלק מהמקרים אף בניגוד להוראות התכניות ביחס למקרקעין שייעודם אינו למוסדות חינוך. פעולתן הלא-חוקית של העיריות האמורות נוגעת, בין היתר, לבטיחות מבנים המאכלסים תלמידי בית ספר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדות המקומיות **רהט, בני ברק, הרצליה ואשקלון** כי לא נקטו פעולות להסדרת הצבת המבנים האמורים, אף שבחלק מהמקרים היה ידוע להן על הבנייה הלא-חוקית. עקב מחדלן של הוועדות, תלמידים לומדים במבנים יבילים שהוצבו ללא היתרים וללא אישור הגורמים המוסמכים.

על העיריות והוועדות המקומיות לפעול בהקדם להסדרת הצבת המבנים היבילים בהתאם לדרישות הגורמים המוסמכים, ולקבלת אישורים, כדי להבטיח את בטיחותם וביטחונם של התלמידים והמורים המשתמשים במבנים אלו.

פיתוח תשתיות נלוות למבנים היבילים ברהט

האגף לבינוי ותקציב במשרד החינוך אחראי למימוש תקציב הפיתוח, המיועד בין היתר למימון מוקדם של תכנון מבני חינוך, בנייה חדשה, מיגון וגידור במוסדות חינוך, התקנת מערכות מיזוג אוויר, תשתיות היקפיות וכדומה. הגופים המבצעים את הבנייה או את חידוש מבני החינוך הם בדרך כלל הרשויות

המקומיות. משנקבעה תכנית התקציב השנתית נשלחות לרשויות המקומיות הרשאות והתחייבויות תקציביות לצורך פרסום מכרזים וביצוע העבודות⁶⁴.

בפסק דין של בית המשפט העליון⁶⁵ ממאי 2006 נקבע כי "אילוץ תקציב אינם קולב שניתן לתלות עליו כל אי עשייה מצד רשויות הציבור. התנהלות המדינה ... לקתה לאורך שנים בחוסר מעש בולט ככל שהדבר נוגע להפעלת סמכויות הפיקוח, ועל כן הטענה בדבר 'אילוץ תקציב'... אין בה על פניה משום מענה מניח את הדעת המסביר התנהלות זו" [ההדגשה אינה במקור]. עוד נקבע כי "בית משפט לא יתעלם מקיומו של תקציב מוגבל, אך מכאן ועד מתן פטור למדינה מאחריות, כל אימת שמעורבים בהחלטותיה שיקולי תקציב, הדרך ארוכה". פסק דין אחר של בית המשפט העליון התייחס לטענת רשות מקומית בדבר היעדר תקציב לטיפול בהסרת מפגעים מתחומה וקבע⁶⁶ כי "המועצה תלתה את מחדלי טיפולה... בין היתר, בקשיי תקציב הרובצים לפתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לחפות על חוסר מעש כמעט מוחלט כפי שהוכח בענייננו".

מהנדס העיר **רהט** מסר לצוות הביקורת בינואר 2017 כי כדי לקבל היתר להצבת המבנים היבילים העירייה נדרשת להוציא מאות אלפי שקלים על הקמת מבני שירותים ומקלטים בהתאם לדרישות פיקוד העורף ומשרד הבריאות. מהנדס העיר הוסיף כי לחלק מהמבנים שהוצבו ללא היתר ניתן להפיק היתר על פי התכנית התקפה לקרקע שעליה הם הוצבו, אולם הדבר לא נעשה בשל העלויות הכספיות הנגזרות מדרישות הגופים המאשרים.

מאגף בינוי מוסדות חינוך במשרד החינוך נמסר כי המשרד מתקצב את הרשויות המקומיות לרכישת המבנים היבילים בלבד ולא להקמת התשתיות הנלוות, כמו מרחבים מוגנים או תאי שירותים, שכן מדובר במבנים זמניים ואילו המשרד מתקצב תשתיות כאלה בבניית קבע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **רהט** כי הקמת תשתיות נלוות נדרשת לפי הדין, ולכן טענתה על "חוסר תקציב" אינה פוטרת אותה מחובתה לשמור על בטיחות התלמידים ועל שלומם. על כן עליה לפעול למילוי התנאים שקבעו פיקוד העורף ומשרד הבריאות להצבת המבנים היבילים במוסדות החינוך.

עיריית **רהט** והוועדה המקומית **רהט** מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך אינו מתקצב הגדלה זמנית של מוסדות חינוך על ידי בנייה

64 מתוך אתר האינטרנט של משרד החינוך שכתובתו: cms.education.gov.il.

65 ע"א 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, מאי 2006).

66 רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון (פורסם במאגר ממוחשב, מאי 2006).

קשיחה, אלא על ידי אספקת מבנים יבילים בלבד. אספקת המבנים היבילים נעשית במהלך החופש הגדול ולעתים במהלך שנת הלימודים, "מבלי שיש בידי ה[נ]ועדה המקומית היכולת להיערך להסדרת הנושא מבחינת רישוי". מכאן שהפתרון ש"נכפה" על מערכת החינוך בעיר רהט גורם לבעיה תכנונית משני טעמים: הטעם האחד הוא העובדה שתקצוב משרד החינוך עבור מבנים יבילים אינו כולל פתרונות מיגון, נגישות וסניטציה; הטעם השני הוא שאין בידי העירייה תקציב למימון פתרונות כאלה. מכאן שאין לעירייה אפשרות מעשית להכשיר את הצבת המבנים בהליכי רישוי כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי כל עוד אין הוא מתקצב הקמת מבני קבע במוסדות החינוך **ברהט**, עליו לבחון את אפשרויות מימון הקמת התשתיות הנלוות להצבת המבנים היבילים הזמניים, שחלקם הוצבו לפני שנים רבות ומשרתים מספר רב של תלמידים. הדבר יאפשר מתן מענה מלא לצורכי התלמידים, ובכלל זה ביטחונם, בטיחותם ובריאותם, ויאפשר לעירייה לפעול להמצאת האישורים הנדרשים להצבת המבנים והשימוש בהם. עם זאת, על משרד החינוך והעירייה לפעול בהקדם למציאת הפתרונות הראויים לכיתות הלימוד בכל מוסדות החינוך בעיר ולצמצום מספר הכיתות היבילות הזמניות ברהט, כדי שלא להנציח את השימוש במבנים היבילים במוסדות החינוך.

הצבת מבנים יבילים בבני ברק בסמיכות לקו מתח גבוה

בחוזר המנהלת הכללית של משרד החינוך מפברואר 2013 בנושא "סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך" נקבע כי "מוסד החינוך יהיה מרוחק 50 מ' לפחות מציר קו מתח עליון עילי (161 קילו-וולט)". חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) פרסמה הנחיות⁶⁷ בנושא "מרחקי בטיחות מקווי הולכה עיליים - מתח עליון ומתח-על", ובהן קבעה כי המרחק האופקי בין גבול חצר של מוסד חינוך לבין ציר קו חשמל עילי במתח 161 קילו-וולט יהיה לפחות 20 מטרים, וכי בכל מקרה אסור להימצא מתחת לקווי ההולכה. חברת החשמל ציינה כי מרחקי הבטיחות מקווי המתח נועדו להבטחת בטיחות הציבור ואמינות קווי המתח ולמניעת היפגעות מהם.

נמצא כי במתחם בית ספר "אהלי אברהם" **בבני ברק** הוצבו ללא היתר כמה מבנים יבילים המשמשים לכיתות לימוד במרחק של מטרים בודדים מקו מתח עליון עילי (161 קילו-וולט). בסיוור שערך צוות הביקורת בבית הספר במרץ 2017

נמצא כי מתחת לקו המתח קיימת חצר המשמשת את תלמידי בית הספר בהפסקות⁶⁸ (ראו תמונות 12 ו-13).

תמונות 12 ו-13: מבנים יבילים צמודים לקו מתח עליון בבני ברק. צולם במרץ 2017.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הצבת כיתות הלימוד במבנים יבילים המצויים בקרבת קו מתח עליון, בניגוד להנחיות משרד החינוך וחברת החשמל, דבר העלול לסכן את בטיחות התלמידים. על עיריית **בני ברק** והוועדה המקומית **בני ברק** לפעול לאלתר להצבת כיתות הלימוד במקום בטיחותי, על פי ההנחיות שקבעו משרד החינוך וחברת החשמל.



68 ראו בעניין זה, מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (פורסם בשנת 2014) בפרק "טיפול הרשויות המקומיות ובעלים פרטיים בקרינה בלתי מייננת במוסדות חינוך", עמ' 193.



שימוש במבנים
שהונחו ללא היתר
כדין משמעותו, בין
היתר, שימוש במבנים
שלא נבחנו על ידי
הגורמים הרלוונטיים,
ומכאן שהוא עלול
לסכן את שלומם
וביטחונם של השהים
במבנים

מהמידע שהובא לעיל מצטיירת תמונה קשה מאוד של הצבת עשרות רבות של מבנים יבילים במוסדות חינוך ללא היתר ברשויות המקומיות שנבדקו, חלקם במימון משרד החינוך. שימוש במבנים שהונחו ללא היתר כדין, משמעותו שימוש במבנים שלא עמדו בהוראות המפורטות בדין ולא נבחנו על ידי הגורמים הרלוונטיים שנדרש אישורם, ומכאן שהוא עלול לסכן את שלומם וביטחונם של השהים במבנים. חשיבות קבלת האישורים גדולה במיוחד במבנים המיועדים לאכלוס ילדים. על העיריות **הרצליה, רהט, אשקלון ובני ברק** לפעול בהקדם למציאת פתרון קבע של בנייה במוסדות החינוך, ובינתיים לפעול להסדרת המבנים היבילים שהוצבו שלא כדין ולהסדרה מידית של פעילות מוסדות החינוך בתחומן.

ככלל, תנאי הלימוד הפיזיים במבנים יבילים קשים מאלה שבמבני קבע והם מושפעים באופן קיצוני משינויי מזג האוויר בקיץ ובחורף. הבלאי של המבנים היבילים גבוה, ויש לכך השלכה ישירה על איכות התשתיות במוסדות חינוך אלו. שימוש במבנים כאלה, במיוחד במוסדות חינוך, אמור להיות זמני, למקרים חיוניים וחריגים, עד לבניית מבני קבע. על משרד החינוך לבחון, בשיתוף הרשויות המקומיות, ובייחוד עיריות **רהט ובני ברק**, דרכים לצמצום מספר הכיתות המופעלות במבנים יבילים ולקצוב את משך השימוש בהם, כדי שלא להנציח מצב זה. כמו כן, על משרד החינוך לפקח על הרשויות המקומיות בכל הקשור להצבת המבנים היבילים והשימוש בהם, ולוודא כי הדבר נעשה בהתאם לדרישות החוק והבטיחות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לצמצום השימוש במבנים יבילים באמצעות הגדלת כמות הכיתות המאושרות לבנייה ברשויות המקומיות, לרבות בני ברק ורהט. בשנים 2017-2021 אמור המשרד להגדיל את התקציב להקמת כיתות לימוד לעומת תקציב השנים 2012-2016, דבר שיאפשר לו לפעול להחלפת כיתות יבילות בבני ברק, ברהט וביישובים אחרים, ולצמצם הצבת כיתות יבילות נוספות.

עבודות בנייה ושימוש במקרקעין שלא כדין

עיריית הרצליה

להלן פירוט ממצאים נוספים שעלו מהבדיקה שערך צוות הביקורת בהרצליה.

יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית הרצליה לא ציינה בדוחות הפיקוח שהכינה את מועד ביצוע עבודות הבנייה שנבדקו בביקורת והתיעוד בתיקי הוועדה הוא חלקי. להשלמת מידע זה עשה צוות הביקורת שימוש בתצלומי אוויר שהעבירה לו הוועדה.

אצטדיון עירוני הרצליה

במתקני ספורט שבהם מתקיימים תחרויות ואירועי ספורט מתרכז קהל רב. כדי להבטיח את הסדר הציבורי ואת שלום השוהים במתקנים אלו יש לקיים בהם הסדרי בטיחות נאותים. יודגש כי בניית יציעים שעליהם יושבים מאות ואף אלפי צופים מבלי שנתקבל היתר לבנייתם ומבלי שנבדקו על ידי הגורמים המוסמכים בהיבטים ההנדסיים, הבטיחותיים וכו' במסגרת ההליכים המקובלים בטיפול בבקשות למתן היתרי בנייה, עלולה לסכן את בטיחותם ובריאותם של הצופים.

בדוח ועדת זיילר צוין, בין היתר, כי לא ניתן לחלוק על ההנחה ש"ריכוז גדול של אנשים מחייב התייחסות מיוחדת בהיבט הבטיחות, תהא האכסניה המארחת אשר תהא... כך למשל, עומס יתר היכול לגרום לקריסה... 'מפולות' של בני אדם... די בפירוט חלקי זה של הסיכונים... כדי להמחיש את ההיקף הגדול של היבטים הצריכים להיות מעורבים ומובאים בחשבון במאמץ לנטרל, ולפחות למתן, את הסיכונים המקופלים בכל אירוע שבו יש ריכוז גדול של בני-אדם. היבטים אלו כוללים את יציבות המבנים והמיתקנים השונים ואת יכולתם לשאת בעומסים הנדרשים".

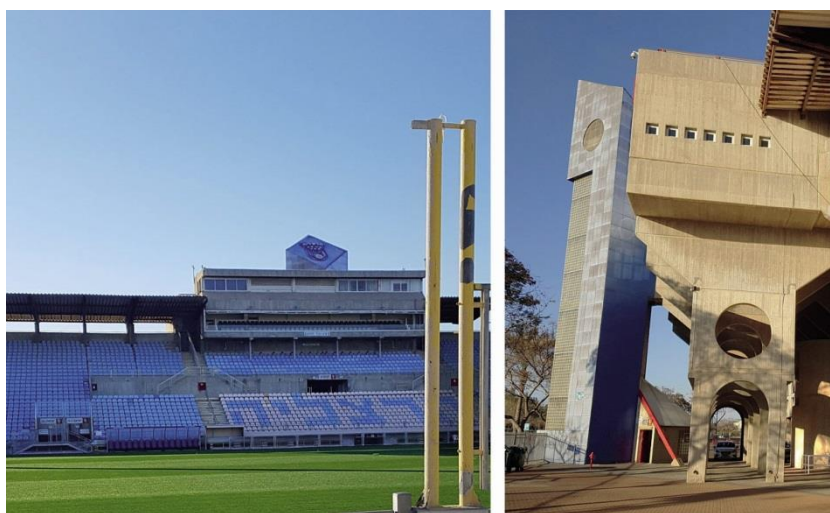
עיריית הרצליה הקימה בשנים 1984-1985 אצטדיון כדורגל עירוני, והוא נחנך בשנת 1986. התכנית החלה על השטח⁶⁹ שעליו הוקם האצטדיון מייעדת את הקרקע לשטח לצורכי ציבור - מרכז ספורט עירוני. על פי תקנון התכנית, הבנייה על המקרקעין צריכה להיעשות על פי תכנית הבינוי שצורפה לתכנית. עוד נקבע בתקנון, כי שינוי בבינוי לא יביא לשינוי בתכנית ויותנה באישור הוועדה המקומית ובהסכמת הוועדה המחוזית.

69 תכנית הר/1581, שפורסמה לתוקף ברשומות ביוני 1982.

העירייה לא הגישה
בקשות להיתרים
לבניית יתר היציעים,
להרחבת היציע
המערבי ולבניית
"המגדל" ומבנים
נוספים, ובסך הכול
היקף הבנייה
הלא-חוקית מסתכם
ביותר מ-3,600 מ"ר

נמצא כי האצטדיון נבנה בשני שלבים: בשלב הראשון נבנו היציע המערבי והמזרחי, ובשלב השני, בשנת 1990, הוגבה היציע המערבי, נבנה לחלק מיציע זה גג והוספו שני יציעים - דרומי וצפוני. עוד נמצא כי בשנים 1994-1995 נבנה "המגדל", ובו יציע כבוד, תאי שידור ומשרדים הבנויים מעל ליציע המערבי (ראו תמונות 14-17). בשנת 2016 הורחבו השטחים התפעוליים באצטדיון. באצטדיון 7,820 מושבים; יותר מ-3,400 מהם נבנו ללא היתר.

תמונות 14 ו-15: "המגדל", יציע הכבוד, תאי השידור ומשרדים הבנויים מעל ליציע המערבי. צולם בפברואר 2017.



נמצא כי לבד מהיתר בנייה שנתנה הוועדה המקומית לעירייה בשנת 1983 לבניית האצטדיון, שכלל רק את היציע המערבי עם מבנים מתחתיו, העירייה לא הגישה בקשות להיתרים לבניית יתר היציעים, להרחבת היציע המערבי ולבניית "המגדל" והמבנים הנוספים שמעל ליציע המערבי, וממילא לא קיבלה את ההיתרים האמורים.

מבדיקה שערך צוות הביקורת עולה כי רוחבו הנוכחי של היציע המערבי גדול פי שניים בערך מרוחבו בתשריט שבהיתר הבנייה, ובנייה חריגה זו נאמדה ביותר מ-1,200 מ"ר. עוד עולה כי היקף הבנייה ללא היתר של היציע הצפוני עומד על כ-650 מ"ר, של היציע המזרחי על כ-1,000 מ"ר, של היציע הדרומי על כ-800 מ"ר, ובסך הכול היקף הבנייה הלא-חוקית מסתכם ביותר מ-3,600 מ"ר. יצוין כי שטח זה אינו כולל את השטח של "המגדל" ושל יציע הכבוד, תאי השידור והמשרדים, שגם הם נבנו ללא היתר ושטחם מסתכם במאות מטרים רבועים.

בסיום שערך צוות הביקורת באצטדיון בפברואר 2017 נמצא כי מלבד בנייה זו נבנו מתחת ליציעים המזרחי והדרומי מבנים רבים, חלקם יבילים וחלקם מבנייה

קשיחה, שגם להם לא ניתן היתר בנייה. שטחם של מבנים אלו גם לא נכלל בחישוב לעיל (ראו תמונה 16).

תמונות 16 ו-17: יציע צפוני ומזרחי. צולם בפברואר 2017.



נמצא כי הבנייה החריגה באצטדיון אינה תואמת את תכנית הבינוי שצורפה לתכנית החלה על המקרקעין. הבנייה כאמור בוצעה ללא היתר, וממילא הוועדה המקומית לא ביקשה את הסכמת הוועדה המחוזית לסטייה זו מתכנית הבינוי כנדרש בתכנית.

משלא התקבל היתר בנייה למבנים, הוועדה המקומית גם לא יכלה לוודא כי יוגשו לה המסמכים הדרושים להבטחת יציבותם של המבנים, כנדרש על פי החוק⁷⁰. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2017, הוועדה המקומית לא טיפלה בבנייה לא חוקית זו ולא פעלה להסדרתה.

נמצא כי האצטדיון פתוח לקהל הרחב, מתקיימים בו אימונים ומשחקים רבים, ונעשה שימוש ביציעים שנבנו ללא היתר בנייה וביציע המערבי שנבנה בסטייה מההיתר.

עיריית הרצליה והוועדה המקומית הרצליה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי לאור העובדה שנמצא היתר בנייה חלקי למתחם האצטדיון נעשים מאמצים לאתר את שאר ההיתרים, ואם אלו לא יימצאו תפעל העירייה להסדרת הנושא. עוד מסרו בתשובתן כי אם לא יוסדר עניין ההיתרים והאישורים, לרבות אישורי בטיחות מהגורמים הנדרשים, ייסגר האצטדיון לשימוש.

עד אוגוסט 2017 לא העבירה העירייה למשרד מבקר המדינה היתרי בנייה נוספים לאצטדיון.

70 על פי סעיף 15.00(א) לתוספת השנייה לתקנות בקשה להיתר, "לא יינתן היתר לבניה אלא אם הוגשו לוועדה המקומית החישובים הסטטיים המתייחסים לבנין נושא הבקשה להיתר".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה לעיריית הרצליה ולוועדה המקומית הרצליה על שבמשך יותר מ-25 שנה הן לא טיפלו בבנייה הלא חוקית באצטדיון. היקף הבנייה הבלתי חוקית רחב מאוד, והבנייה טומנת בחובה אפשרות לכשלים בתחום בטיחות וביטחון הקהל הפוקד את האצטדיון. על עיריית הרצליה לפעול לאלתר מול הרשויות המוסמכות לבדיקת בטיחותם של המבנים ולהסדרת השימוש באצטדיון בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה. על הוועדה המקומית הרצליה לפעול בהקדם מול העירייה להסדרת הבנייה באצטדיון.

בנייה בחוף הים

בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), סווגו קרקעות בעלות מאפיינים ייחודיים, ובכלל זה "שפת הים", כ"מקרקעי יעוד - מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור", אשר עקב מעמדם המיוחד וחשיבות שמירתם נקבע לגביהם דין מיוחד. חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, אשר נכנס לתוקף בנובמבר 2004, שם לו למטרה להגן על הסביבה החופית ולשמרה, בין היתר לתועלת הציבור ולהנאתו. החוק הגדיר תחום של 100 מטרים מקו החוף כ"תחום חוף הים", וקבע כ"סביבה חופית" תחום של 300 מטרים שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה (להלן - סביבה חופית). במסגרת חקיקת החוק הוסף תיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה, ולפיו הפקדה ואישור של תכנית החלה על תחום הסביבה החופית כפופים לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הוולח"ף). גם תכניות המתאר הארציות קובעות הוראות מיוחדות בנוגע לקרקעות שהשימוש בהן נועד לכלל הציבור ולהנאתו, ובייחוד בנוגע לקרקעות שלאורך חוף הים. כך לדוגמה תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים, חוף הים התיכון (להלן - תמ"א 13) שאושרה בשנת 1983, אוסרת על בנייה בתחום ה-100 מטרים מקו המים. הוראה זו חלה גם על אותם שטחים שבהם אושרו, לפני אישורה של התמ"א, תכניות המתירות בנייה⁷¹.

גם בתי המשפט נתנו תוקף למגמת המחוקק. כך למשל קבע בית המשפט העליון, כי: "במציאות שלנו שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר ולא תמיד לטובת כלל הציבור"⁷².

בסקר שערכה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה בדצמבר 2015 ובינואר 2016, שהועבר לידיעת הוועדה המקומית הרצליה, נמצאו 65 מבנים

71 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד**, נובמבר 2009 "הקמת כפר נופש חוף פלמחים", עמ' 16-17.

72 ע"א 1054/98 **חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה**, פ"ד נו (3) 385, 411 (2002).



עיריית הרצליה עושה
שימוש בכמה מבנים
שהוקמו ללא היתר.
לפחות חלק מהמבנים
ממוקמים בתחום של
100 מטרים מקו
החוף, והאחרים
בתחום של 300
מטרים מקו החוף

בחוף הים של הרצליה ללא היתר בנייה, ועוד 16 מבנים שנבנו בסטייה מהיתר הבנייה. עוד נמצא כי לפחות 40 מהמבנים שלא היה להם היתר בנייה או שנבנו בסטייה מהיתר הבנייה, ואשר שטחם הכולל הוא למעלה מ-1,800 מ"ר, הם באחריות או בשימוש העירייה והחברה לתיירות בהרצליה⁷³. יודגש כי במועד קיום הביקורת היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה טרם החלה בנקיטת הליכי אכיפה כנגד עבירות הבנייה שאותרו בסקר.

במועד עריכת הביקורת קידמה עיריית הרצליה באמצעות החברה לתיירות בהרצליה תכנית מתאר ובה הוראות מפורטות⁷⁴ לחופי הרצליה, שמספרה הר/2202 (להלן - התכנית החדשה לחופי הרצליה); התכנית בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב. בדצמבר 2016 החליטה ועדת המשנה הרצליה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית⁷⁵, בתנאים.

במקביל לקידום התכנית החדשה לחופי הרצליה קידמה העירייה חמש תכניות מפורטות הנגזרות ממנה, שעל חלקן המליצה הוועדה להפקידן בתנאים. יצוין כי כל התכניות, לרבות התכנית החדשה לחופי הרצליה, טרם אושרו להפקדה על ידי הוועדה המחוזית.

מבדיקת שני מתחמים על חוף הים נמצא כי העירייה עושה שימוש בכמה מבנים שהוקמו ללא היתר: בחוף זבולון עושה העירייה שימוש בחמישה מבנים טרומיים ישנים שאין להם היתר בנייה וששטחם הכולל הוא כ-1,015 מ"ר; ברמת ים הציבה העירייה כמה מבנים יבילים וסככה בשטח כולל של כ-200 מ"ר ללא היתר בנייה ובניגוד ליעוד שנקבע בתכניות התקפות החלות על המקרקעין. יצוין כי על פי התכנית החדשה לחופי הרצליה ייעוד הקרקע שעליה הוצבו המבנים הוא שצ"פ. רוב המבנים בשני המתחמים משמשים את רשות החופים של עיריית הרצליה⁷⁶. יצוין כי לפחות חלק מהמבנים ממוקמים בתחום של 100 מטרים מקו החוף, והאחרים בתחום של 300 מטרים מקו החוף.

בדיקת תצלום אוויר משנת 2008 מלמדת כי המבנים האמורים כבר היו במקומם הנוכחי באותו מועד וכי חלקם הוקמו בין השנים 2008-2013. יצוין כי על פי התכנית החדשה לחופי הרצליה המבנים מיועדים להריסה (ראו תמונות 18 ו-19).

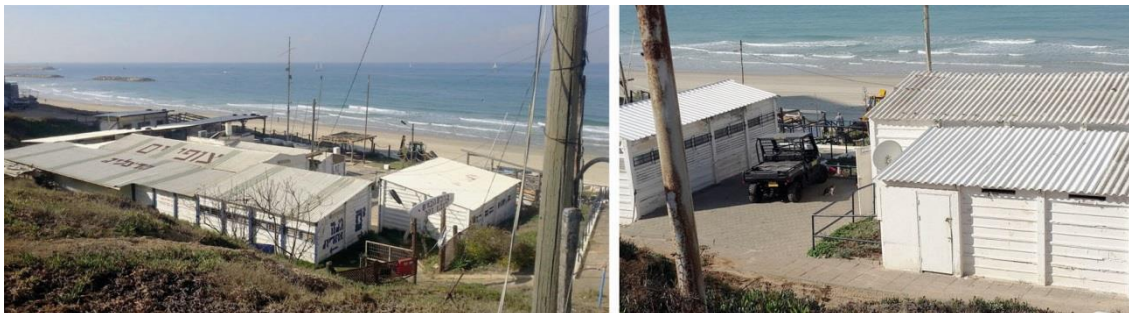
73 בין 40 המבנים ניתן למצוא: שירותי חוף, תחנות הצלה, תחנות עזרה ראשונה, הצללות (פרגולות) פעילות שיט וספורט ימי לנוער, משרדי הנהלת רשות החופים של העירייה ומסעדות של החברה העירונית שבשימוש שוכרים.

74 מכוח התכנית ניתן להוציא היתרים או הרשאות בחלק מתחום התכנית.

75 אחד השלבים באישור התכנית על ידי מוסד התכנון המוסמך לכך.

76 רשות החופים היא אחת מהמחלקות באגף שאיפ"ה (שיפור איכות ופיתוח העיר) העוסקת, בין היתר, בהכנת חופי הרחצה לעונת הרחצה, בתחזוקתם, בניקיונם ובניהולם, וכן במתן שירותי הצלה ועזרה ראשונה בחופים ובפיקוח ואכיפה של חוקי העזר העירוניים בנושאים הנוגעים, בין היתר, לשימוש בחופים.

תמונות 18 ו-19: מבנים בשימוש העירייה בחוף זבולון. צולם בדצמבר 2016.



נמצא כי הוועדה המקומית, שידעה על הבנייה והשימוש ללא היתר במבנים בחוף הים, בין היתר מהסקר שערכה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, לא פעלה במשך שנים להסדרת הבנייה והשימוש במבנים על חוף הים.

עיריית הרצליה והוועדה המקומית הרצליה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי בתכניות לחופי העיר שהעירייה מקדמת ניתן ביטוי לממצאי הסקר שערכה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, וכי התכניות מסדירות את הבנייה בחוף הים. עוד ציינו כי פעולותיה הנמרצות של העירייה להסדרת ולהכשרת המבנים בשטח חוף הים תואמות את מדיניות האכיפה למתן עדיפות גבוהה וטיפול פרטני ביחס לבנייה בתחום חוף הים. כמו כן, משרדי מחלקת רשות החופים יפנו בהמשך למימוש התכנית שהעירייה מקדמת באותו שטח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית הרצליה על מחדלה המתמשך בכך שאפשרה בידועין בנייה ושימושים לא-חוקיים בהיקף נרחב של העירייה בחוף הים, כל זאת ללא היתר ובחלק מהמקרים גם בניגוד לתכניות החלות על המקרקעין. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה לעיריית הרצליה על שעשתה שימוש במבנים הלא-חוקיים. יודגש, כי גם על פי התכניות שהעירייה מקדמת בחופי הים, המבנים שצוינו בדוח מיועדים להריסה. על הוועדה ועיריית הרצליה לפעול בהקדם להסדרת השימוש במקרקעין שעל חוף הים בהתאם לתכניות התקפות בלבד, ולהבטיח כי הציבור יוכל ליהנות מהשימוש בחוף הים. בנייה רחבת היקף ללא היתר ואף בניגוד לתכניות התקפות בחוף הים, שהוא משאב טבעי הדורש שימור ופיתוח לשימושים ציבוריים, עלולה לפגוע במשאב טבע יקר זה ובנגישות הציבור לחוף הים ולהנאה מהשימוש בו.

הפעלת חניון רכב בניגוד לתכנית

בכל התקופה שבה הפעילה החברה לפיתוח הרצליה את החניון ללא היתר לשימוש חורג, הוועדה המקומית לא נקטה נגדה פעולות אכיפה אף על פי שידעה על השימוש שלא כדין במקרקעין

1. שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר בחוק⁷⁷, בין היתר, כך: שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תכנית החלה על הקרקע או על הבניין (שימוש חורג מתכנית). אף על פי שהשימוש החורג מנוגד לתכליות התכנוניות של התכניות הנוגעות למקרקעין, הוועדה המקומית רשאית להעניק על פי שיקול דעתה היתר לשימוש חורג מתכנית, אך לתקופה מוגבלת מראש.

גם במקרים שבהם הוועדה המקומית מתירה שימוש חורג במקרקעין, עליה להבטיח את חוקיות הבנייה ולוודא כי בעלי ההיתר יפעלו בתום תקופת השימוש החורג באחת מהדרכים המסורות בידיהם כדי להסדיר את חוקיות השימוש במקרקעין: שינוי התכנית החלה על המקרקעין, קבלת אישור מחודש מהוועדה לשימוש חורג או הסרת האלמנטים שהם בגדר שימוש חורג.

2. במועד קיום הביקורת הפעילה החברה לפיתוח הרצליה חניון עילי לכלי רכב על שטח של כ-4.7 דונם ("חניון גלגלי הפלדה"). מהמידע שמסרה הוועדה המקומית לצוות הביקורת לא ניתן לדעת מתי הוקם החניון. על פי התכנית המאושרת החלה על המקרקעין⁷⁸ השטח שעליו הוקם החניון העילי יועד בחלקו לשצ"פ עם חניון תת-קרקעי ובחלקו לדרך ולתעשייה. מכאן שהשימוש בשטח כולו למטרת חניון עילי הוא בניגוד לתכנית.

לחברה לפיתוח הרצליה היה היתר לשימוש חורג להפעלת החניון, ותוקפו פג במאי 2014. נמצא כי ממאי 2014 עד מאי 2017, דהיינו במשך כשלוש שנים, החברה הפעילה את החניון ללא היתר לשימוש חורג. רק בעקבות הביקורת החלה החברה בהליך להגשת בקשה חדשה לקבלת היתר לשימוש חורג.

נמצא כי בכל התקופה שבה הפעילה החברה את החניון ללא היתר לשימוש חורג, הוועדה המקומית לא נקטה נגדה פעולות אכיפה אף על פי שידעה על השימוש שלא כדין במקרקעין.

עוד נמצא כי בחניון ניצבת עמדת שומר, אף שבהיתר בנייה שנתנה הוועדה בעבר לחברה לא נכללה עמדה כזו. יודגש כי כבר בהליך הטיפול בבקשה שהגישה החברה לפיתוח הרצליה להיתר לשימוש חורג דרשה הוועדה המקומית ביולי 2013 לבטל את סימון עמדת השומר בבקשה, מאחר שהיא לא תאמה להוראות התכנית שחלה על המקרקעין.

77 סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה.

78 תכנית מתאר מקומית הר/1900 אזור התעשייה הרצליה. פורסמה למתן תוקף ברשומות בספטמבר 2003.

החברה לפיתוח הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לא היא הקימה את החניון ולא היא ביצעה בו עבודות הקמה, סלילה ופיתוח. החברה קיבלה את החניון מהעירייה לצורך הפעלתו. עוד מסרה החברה כי ביקשה בעבר להאריך את תוקפו של ההיתר לשימוש חורג אך נתקלה בסירוב מחלקת הרישוי בוועדה המקומית.

עיריית הרצליה והוועדה המקומית הרצליה מסרו בתשובתן כי החברה לפיתוח הרצליה החלה בתהליכים לחידוש תוקף השימוש החורג ובמסגרת זאת הגישה בקשה לקבלת תיק מידע המשמש בסיס להגשת בקשה להיתר לשימוש חורג.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה לפיתוח הרצליה⁷⁹ כי לא פעלה להסדרת השימוש בחניון בהתאם להוראות החוק במשך כשלוש שנים מאז הסתיימה תקופת ההיתר לשימוש חורג שקיבלה מהוועדה המקומית. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית הרצליה על שלא פעלה כנגד החברה לפיתוח הרצליה בגין הפעלת החניון ללא היתר כדיון. על הוועדה המקומית לפעול בהקדם מול החברה לביצוע הפעולות הנדרשות לצורך הסדרת השימוש בחניון על פי חוק, או לחלופין להפסיק את השימוש בו. כמו כן עליה ליזום פעילות לגילוי מקרים אחרים של שימוש חורג במקרקעין לאחר שהתקופה שנקבעה בהיתר לשימוש חורג חלפה, ובמידת הצורך לנקוט צעדי אכיפה.



עיריית הרצליה והוועדה המקומית הרצליה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי עיקר המבנים המאוזכרים בדוח הביקורת הם בני עשרות שנים וכי העירייה נטלה על עצמה את המשימה כיום להסדרתם ולהכשרתם באמצעים העומדים לרשותה. עוד מסרו כי כל מבנה חדש שהעירייה או מי מטעמה מקימים מוקם על פי היתר כדיון, וכי הנושא נבדק ונאכף בקפדנות על ידי הוועדה המקומית. העירייה תבחן דרכי פעולה יזומות לצורך גילוי עבודות בנייה ציבוריות שאינן מאושרות, אם הן קיימות.

79 בינואר 2017 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על החברה לפיתוח הרצליה בע"מ, בכל התחומים שאליהם מתייחס החוק האמור.



במהלך שנות
התשעים של המאה
העשרים בנתה עיריית
רהט, ללא היתר
בנייה, אגף חדש ובו
שתי קומות ומרתף
בצדו הצפון מערבי
של מבנה העירייה
וקומה שלישית
למבנה הקיים. סך
השטח הבנוי
שהתווסף למבנה
העירייה ללא היתר
הוא כ-760 מ"ר

העבירות על חוק התכנון והבנייה שביצעו עיריית הרצליה והחברה לפיתוח הרצליה המפורטות בדוח הביקורת לא טופלו על ידי יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית אף שחלקן היו ידועות לה, ורק בעקבות הביקורת יצאו פקחי היחידה להכנת דוחות פיקוח. כפי שצוין בדוח, חלק מהמבנים המאוזכרים בו נבנו בשנים האחרונות, ובמבנים האחרים, הגם שנבנו לפני שנים רבות, העירייה עושה שימוש שלא כדין. על הוועדה המקומית הרצליה לפעול בהקדם לטיפול בבנייה הלא-חוקית של העירייה. על העירייה והחברה לפיתוח הרצליה לפעול בהקדם להסדרת הבנייה שבאחריותן בהתאם להוראות החוק ולהחלטות מוסדות התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית הרצליה מר משה פדלון, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית הרצליה, על אי האכיפה של הוועדה בעניין עבירות הבנייה שתוארו לעיל אף שלפחות חלקן היו ידועות לה.

עיריית רהט

להלן פירוט של עבודות בנייה שביצעה עיריית רהט ללא היתר בנייה או בסטייה מהיתר, אשר נבדקו על ידי צוות הביקורת.

נמצא כי התייעוד בתיקי הוועדה המקומית רהט חלקי, ועל אף בקשת צוות הביקורת, יחידת הפיקוח של הוועדה לא ציינה בדוחות הפיקוח שהכינה לבקשת הביקורת, את מועד ביצוע עבודות הבנייה שנבדקו. להשלמת מידע זה עשה צוות הביקורת שימוש בתצלומי אוויר שהעבירה לו הוועדה.

מתחם העירייה

מבנה עיריית רהט הוקם בשלבים. תחילה כלל הבניין שתי קומות שנועדו לשמש את משרדי העירייה וגופים נוספים⁸⁰ (להלן - מבנה העירייה). בתאריך לא ידוע במהלך שנות התשעים של המאה העשרים בנתה העירייה, **ללא היתר בנייה**, אגף חדש בן שתי קומות ומרתף בצדו הצפון מערבי של מבנה העירייה, בשטח של כ-300 מ"ר, וקומה שלישית למבנה הקיים, שבה מצויה, בין היתר, לשכתו של ראש העירייה, בשטח של 460 מ"ר. סך השטח הבנוי שהתווסף למבנה העירייה ללא היתר הוא כ-760 מ"ר (ראו תמונות 20 ו-21).

80 לרבות משטרת ישראל. בהמשך עזבו גופים אלו את הבניין, ובמועד עריכת הביקורת משרדיהם שימשו את העירייה.

תמונות 20 ו-21: **בניין העירייה**. מצד ימין - קומה שלישית ללא היתר. מצד שמאל - אגף צפון מערבי ללא היתר. צולם בינואר 2017.



כמו כן, העירייה הציבה במהלך השנים במתחם ליד מבנה העירייה שישה מבנים יבילים **ללא היתר בנייה**⁸¹ המשמשים את מחלקות העירייה. אחד מהמבנים נהרס במסגרת הקמת מבנה חדש לשירותי הרווחה, המצוי בהליכי בנייה במועד קיום הביקורת.

סך שטח המבנים היבילים שהוצבו במתחם העירייה ללא היתר עמד במועד הביקורת על כ-472 מ"ר, וסך השטח הבנוי ללא היתר במתחם העירייה עומד על כ-1,232 מ"ר⁸².

נמצא כי בעבר קידמה הוועדה המקומית רהט תכנית, בין היתר להכשרת המצב הקיים בבניין העירייה (תוספת האגף והקומה השלישית), וזו אושרה לפני יותר מ-10 שנים (להלן - התכנית התקפה). על אף הזמן הרב שעבר ממועד אישור התכנית ועד למועד הביקורת, לא הסדירה העירייה את הבנייה במבנה העירייה ולא הגישה בקשה להיתר בנייה לתוספת שבנתה ללא היתר. יודגש כי אחד התנאים שנקבעו בתכנית למתן ההיתר היה הריסת המבנים היבילים שהוצבו במתחם ליד מבנה העירייה - שיועד לחניה בין היתר לבאי העירייה. עוד נמצא כי הוועדה המקומית ידעה במשך שנים על בנייה לא חוקית זו, ולמרות זאת היא לא פעלה להסדרתה. יצוין כי משרדי הוועדה המקומית נמצאים במבנה העירייה.

באוגוסט 2016 כתב סגן מהנדס העיר מכתב לראש העירייה, עם העתק למהנדס העיר, ובו צוין כי יש צורך בהסדרת נושא היתרי הבנייה של המבנים שבמתחם העירייה, בצירוף רשימת המבנים שהוקמו ללא היתר. כמו כן, בינואר

81. בשנת 2000 ניצב מבנה יביל ששטחו כ-56 מ"ר סמוך למבנה העירייה. כיום הוא משמש את מחלקת הגבייה; 2. בשנים 2004-2000 הציבה העירייה עוד שלושה מבנים יבילים ששטחם 56 מ"ר, 72 מ"ר ו-144 מ"ר. מבנים אלו משמשים את מפקחי התברואה, את המחלקה הווטרינרית ואת מחלקת עיר ללא אלימות; 3. בשנים 2004-2008 הציבה העירייה שני מבנים יבילים נוספים ששטחם כ-144 מ"ר, ואלה משמשים את מחלקת התברואה.

82. 760 מ"ר במבנה העירייה ו-472 מ"ר של מבנים יבילים.

2017, בעקבות הביקורת פנה ממלא מקום מנהל הפיקוח ברהט פעמיים בכתב לראש העירייה ופירט את המבנים שהעירייה בנתה ללא היתר, בין היתר במתחם העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רהט בחומרה על היקפי הבנייה הנרחבים שביצעה במהלך השנים במתחם העירייה, המסמל בעיני התושבים את השלטון, ללא הוצאת היתרי בנייה כדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולוועדה המקומית על מחדלן במשך שנים, מאז אישור התכנית התקפה, בהסדרת הרישוי לעבודות הבנייה בבניין העירייה ובהריסת המבנים שהציבה בחניה. יודגש כי מרשות האמונה על שמירת החוק ואכיפתו מצופה כי תפעל בהתאם להוראות החוק ותשמש דוגמה לתושביה.

עיריית רהט מסרה בתשובתה ממאי 2017 למשרד מבקר המדינה כי בתחילת שנות התשעים הקימה תוספת קומה שלישית וכן אגף צפון-מערבי למבנה הקיים, וכי "ככל הידוע" הטעם היחיד שבגיני לא הופק בסופו של דבר היתר לבנייה הוא אי-הסדרה של זכויות העירייה בקרקע. רק כעבור שני עשורים הוסדר הנושא, ובמהלך שנת 2016 חתמה העירייה על הסכם חכירה מול רשות מקרקעי ישראל. בהמשך שכרה העירייה את שירותיו של מהנדס חיצוני, לשם הכשרת הבנייה במתחם וקבלת היתר כדין. אשר למבנים היבילים שהוצבו במתחם העירייה נמסר כי העירייה בונה מבנה משרדים רב-תכליתי צמוד למבנה העירייה; עם השלמתו ישמש המבנה למתן השירותים לתושבים במקום המבנים היבילים ואלה יפוננו מהמקום. בתשובה נוספת מאוגוסט 2017 מסרה העירייה כי הצורך בתוספת שטח למשרדים שלה נבע מהצורך להגדיל את מצבת כוח האדם שלה לשם אספקת שירותים עירוניים, זאת עקב גידול מהיר של העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שביצעה את תוספות הבנייה בבניין העירייה בטרם הסדירה את זכויותיה בקרקע ובלי שקיבלה היתר בנייה מהוועדה המקומית. אם נדרשה העירייה להגדיל את מצבת עובדיה בשל גידול מהיר של העיר, היה עליה להיערך לכך בעוד מועד ולשכן אותם במבנים המוסדרים כדין. על העירייה והוועדה המקומית להחיש את הסדרת הבנייה הלא חוקית במתחם העירייה בהתאם להוראות החוק ולתכנית התקפה ובהתאם להודעתה של העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017.

הקמת בית ספר יסודי ברהט

תכנית מפורטת שקודמה ביוזמת הוועדה המקומית רהט ופורסמה למתן תוקף ברשומות בנובמבר 2009 (להלן - התכנית המאושרת או התכנית), קבעה שטח להקמת "מבנים ומוסדות ציבור לחינוך המיועד לבית ספר יסודי". התכנית, שהיא בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, כוללת הוראות בנושא זכויות בנייה, לרבות קווי בניין, וקובעת תנאים למתן היתר בנייה מכוחה, ובין היתר, כי "היתרי בניה [י]נתנו לאחר ביצוע בפועל הריסת המבנים המסומנים להריסה בתוכנית". אחד המבנים שסומנו להריסה נבנה ללא היתר⁸³ על שטח שיועד בתכנית המאושרת לדרך (להלן - המבנה המיועד להריסה).

נמצא כי בספטמבר 2007 המליצה ועדת המשנה רהט לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז דרום (להלן - הוועדה המחוזית) להפקיד את התכנית. הוועדה המחוזית החליטה על הפקדת התכנית במרץ 2008, זאת בהתקיים כמה תנאים שהגדירה הוועדה; התכנית פורסמה ברשומות להפקדה בפברואר 2009.

חתימת הסכם בין ראש העירייה לשכנים שבתייהם צמודים לבית הספר

הרשות המקומית היא אישיות משפטית המוסמכת להתקשר בחוזה. אולם, סמכותה זו אינה בלתי מוגבלת, והיא כפופה לחוקיות המינהל, להגשמת האינטרס הציבורי ולטובת תושביה. לפיכך, הרשות המקומית אינה רשאית להשתמש באישיות המשפטית כדי לקדם תפקיד לא לה או כדי לעשות עסקים שאינם נדרשים לצורך מילוי תפקידה. חוזה החורג ממסגרת התפקיד של גוף ציבורי חורג גם ממסגרת הסמכות (אולטרה וירס) של גוף זה, לכן הוא פסול ואף ניתן לבטלו⁸⁴.

באוקטובר 2008, דהיינו לאחר המלצת הוועדה המקומית ולאחר שהוועדה המחוזית החליטה להפקיד את התכנית - ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית רהט דאז מר טלאל אלקירנאוי, ששימש בתפקידים אלו גם במועד עריכת הביקורת⁸⁵, ושכנים שבתייהם צמודים לבית הספר בשכונה 3 - חתמו על הסכם שלפיו קו הגבול של בית הספר יורחק למרחק 15 מטרים מקו הגבול של שטחי המגרשים של השכנים וכן מהמבנה המיועד להריסה. עוד נקבע בהסכם כי המבנה המיועד להריסה לא ייהרס ותינתן לשכנים אפשרות להגשת תכנית בנייה כדי להסדיר את בנייתו, וכי הכניסה הראשית של בית הספר וכן חניית כלי הרכב שתשרת את בית הספר יועתקו לשטח אחר הצמוד לבית הספר.

83 זהות הבונים של המבנים האמורים אינה ידועה לוועדה המקומית, ראו להלן.

84 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, מהדורה שנייה (התש"ע-2010), כרך א' עמ' 307-308, 450.

85 יצוין כי בין דצמבר 2008 לנובמבר 2013 כיהן ברהט ראש עירייה אחר.



ראש עיריית רהט
חתם על הסכם
המנוגד באופן מוחלט
לעקרונות שנקבעו
בתכנית שקידמה
הוועדה המקומית
רהט ולהחלטת
הוועדה המחוזית ובלי
שהביא את השינויים
שנכללו בהסכם לדיון
בוועדה המקומית לפני
שחתם עליו

בסעיף 6 להסכם נכתב כי ראש העירייה בחן היטב את דרישות השכנים והוא מסכים לבצע את כולן בתוך פרק זמן סביר.

נמצא כי הסכם זה היה מנוגד לקבוע בתכנית שקידמה הוועדה המקומית ושעליה היא המליצה להפקדה - בכל הסעיפים לעיל. ההסכם גם היה מנוגד להוראות התכנית שאושרה בסופו של דבר, בנושאים אלו. עוד נמצא כי ראש העירייה חתם על ההסכם האמור מבלי שהביא את השינויים המתבקשים לדיון בוועדה המקומית.

ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 כי לא הייתה כל מניעה חוקית לעריכת ההסכם שמטרתו הייתה למנוע התנגדויות לתכנית בשלב התכנון שלה ועוד בטרם הופקדה. אף שהתכנית הומלצה להפקדה על ידי הוועדה המקומית רהט לא הייתה מניעה להכניס בשלבים מאוחרים יותר שינויים בתכנון שנועדו לאזן בין צורכי התושבים המתגוררים בסמוך לבין האינטרס הציבורי בהקמת בית ספר. מאחר שההסכם הותנה באי הגשת התנגדויות מקרב נציגי השכונה לתכנית בית הספר הרי שהוא בוטל ברגע שחרף התחייבותם הגישו התושבים התנגדות. עיריית רהט והוועדה המקומית רהט מסרו במאי 2017 דברים דומים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית רהט, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית רהט, כי חתם על ההסכם האמור בחריגה מסמכות. ההסכם מנוגד באופן מוחלט לעקרונות שנקבעו בתכנית שקידמה הוועדה המקומית רהט, וגם להמלצת הוועדה המקומית והחלטת הוועדה המחוזית בעניין הפקדת התכנית. זאת ועוד, ראש העירייה לא הביא את השינויים בתכנית שנכללו בהסכם לדיון בוועדה המקומית לפני שחתם עליו.

מתן היתר להקמת בית הספר

בסעיף 145(ב) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות... ולהוראות אחרות לפי חוק זה, החלות על הקרקע".

על פי החוק, הוועדה המקומית תקים רשות רישוי שבתחום סמכותה יהיה הטיפול באישור בקשות להיתרי בנייה המתאימות, בין היתר, לתכניות החלות על הקרקע (להלן - רשות הרישוי)⁸⁶. על פי החוק, בקשות להיתרי בנייה שאינן תואמות להוראות התכניות, והכוללות הקלות או שימוש חורג, יאושרו על ידי הוועדה המקומית או ועדת המשנה ולא על ידי רשות הרישוי⁸⁷. הוועדה המקומית

86 בסעיף 30 לחוק נקבע כי "ישוב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה... ומהנדס הועדה, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר [היתר בנייה על פי הוראות החוק]".

87 סעיפים 145(ב), 146 - 149 לחוק.

רשות הרישוי של
הוועדה המקומית
רהט אישרה את
הבקשה והוועדה
נתנה לעירייה את
היתר הבנייה בניגוד
להוראות התכנית
המאושרת

רהט הקימה רשות רישוי, שחברים בה יו"ר הוועדה המקומית, ממלא מקומו ומהנדס העיר.

באוגוסט 2011 הגישה עיריית רהט לוועדה המקומית רהט בקשה להיתר בנייה להקמת בית הספר בשכונה 3 בשלושה שלבים. הבקשה אושרה בתנאים על ידי רשות הרישוי במאי 2012. ביוני 2012 נתנה הוועדה המקומית לעירייה, בהתבסס על החלטת רשות הרישוי, היתר לבניית בית הספר בשטח כולל של כ-2,340 מ"ר. באותה עת כיהן מר פאיז אבו סהיבאן בתפקיד ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית (להלן - ראש העירייה הקודם).

נמצא, כי רשות הרישוי אישרה את הבקשה וכי הוועדה המקומית נתנה לעירייה את היתר הבנייה בניגוד להוראות התכנית המאושרת, שכאמור התנתה את מתן היתר הבנייה, בין היתר בהריסת מבנים שנבנו על ידי תושבים ללא היתר, על שטח שיועד על פי התכנית לדרך ולחניה לבית הספר.

יודגש כי כבר לפני יותר משמונה שנים ממועד עריכת הביקורת החלה הוועדה המקומית רהט להפעיל צעדי אכיפה כנגד הבנייה הבלתי חוקית המתוארת לעיל, ואף ניתנו במהלך שנת 2008 צווים שיפוטיים להריסת המבנה המיועד להריסה ומבנים נוספים שלא ברורה זהות הגורם שבנה אותם⁸⁸, אולם עד למועד סיום הביקורת הוועדה המקומית לא פעלה להוצאת כל צווי ההריסה אל הפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית רהט על מחדלה בעניין אי אכיפת כלל צווי ההריסה שניתנו יותר משמונה שנים לפני עריכת הביקורת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית, לראש העירייה הקודם ולמהנדס העיר בחומרה כי היתר הבנייה לבית הספר ניתן שלא כדין, בהיותו מנוגד להוראות התכנית הקובעות מפורשות כי יש להרוס את המבנים המסומנים להריסה בתכנית, דבר שלא נעשה.

ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2008 - 2013 לא כיהן כראש העיר רהט וכיו"ר הוועדה המקומית ועל כן לא היה באפשרותו לקדם את ביצוע צווי ההריסה שהוצאו בשלהי תקופת כהונתו הקודמת. כן מסר כי מרגע שנבחר פעם נוספת לתפקיד ראש העירייה פעל לחידוש צווי ההריסה. עוד טען בתשובתו כי ההיתר ניתן שלא בתקופתו. העירייה, הוועדה המקומית ומהנדס העיר מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הדרישה להריסת כל המבנים המסומנים להריסה בתכנית כתנאי למתן היתר בנייה אינה מתיישבת עם הוראות התכנית "ונעדרת היגיון תכנוני". ראש העירייה הקודם, שכיהן בתפקיד בשנים 2008-2013, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי "נהוג ברהט, כי פלישות לשטחי ציבור מפונות בעת

88 צווי הריסה ללא הרשעה מכוח סעיף 212 לחוק התכנון והבנייה, כאשר נכשלו המאמצים לנסות ולאתר את הגורם שהקים את המבנה.

תחילת הבנייה" וכי לא הייתה שום כוונה מצדו לוותר על שטחי ציבור לטובת תושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, לוועדה המקומית, לראש העירייה הקודם ולמהנדס העיר, כי הוראות התכנית המאושרת קובעות כי "היתרי בניה יינתנו לאחר ביצוע בפועל הריסת המבנים המסומנים להריסה בתוכנית", וכי לדבר נועדה תכלית תכנונית, שכן המבנה המיועד להריסה קיים על שטח המיועד על פי התכנית המאושרת לדרך הגישה לבית הספר.

פיקוח על בניית בית הספר

נכון לסוף שנת 2016 סיימה העירייה את השלב הראשון מבין שלושת השלבים שתוכננו לבניית בית הספר. נמצא כי שלב זה נבנה במקום אחר מזה שתוכנן ואושר לו בהיתר משנת 2012. עוד נמצא כי במהלך בנייתו של שלב זה הוועדה המקומית רהט לא פיקחה על הבנייה וממילא לא גילתה את הבנייה בסטייה מההיתר. בסיוור שקיים צוות הביקורת בבית הספר בדצמבר 2016 התברר כי שלב א' של המבנה כבר בנוי ואף הוכנס אליו ציוד, אולם במקום לא מתקיימת פעילות, וכן כי הדרך והחניה לא נסללו בהתאם לקביעה בהיתר הבנייה אלא במקום אחר בתחום התכנית, חלק מהמבנים שסומנו להריסה עדיין עומדים על תלם והשטח מסביב למבנה בהליכי פיתוח.

מהאמור עולה כי בניית בית הספר לא נעשתה על פי דרישות התכנית כאמור, אלא בהתאם לסיכום שהיה בין ראש העירייה לבין השכנים, וכי הייתה מנוגדת להיתר הבנייה שניתן לעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית רהט על שלא מילאה את תפקידה בפיקוח על הבנייה. מחדל זה אפשר את בניית השלב הראשון של בית הספר בסטייה מהיתר הבנייה. על הוועדה המקומית להקפיד על קיום פיקוח שוטף על הליכי בנייה של מבנים חדשים המוקמים בעיר, ובכלל זה מבנים שבונה העירייה, ולמנוע חריגות בנייה מההיתרים הניתנים לה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רהט על שבנתה את בית הספר בסטייה מההיתר שקיבלה מהוועדה המקומית, וחמור מכך - על שהדבר נעשה בידיעת ראש העירייה ובמסגרת סיכום שהיה לו עם התושבים. בכך אותה העירייה לתושביה כי ניתן להעלים עין מעבירות בנייה בתחום שיפוטה.

הגשת בקשה להיתר לשינוי העמדת בית הספר ולשינוי מיקום דרך הגישה לבית הספר בהתאם לביצוע בשטח

בתכנית המאושרת נקבע כי מיקום הדרכים ורוחבן יהיה כמסומן בתשריט התכנית. עוד נקבע כי השצ"פ שסומן בתכנית ובו פינות למשחקי ילדים, מדשאות, הצללות, פינות ישיבה וגינון, אמור לשרת את תושבי השכונה, ונקבע כי הוא יבוצע בד בבד עם פיתוח המגרש המיועד לבית הספר. תנאי למתן היתר בנייה היה הגשת תכנית פיתוח של השצ"פ.

באוקטובר 2016, סמוך למועד שבו הסתיימה בניית השלב הראשון של בית הספר, הגישה עיריית רהט לוועדה המקומית בקשה חדשה להיתר בנייה לבית הספר. הבקשה החדשה כללה, בין היתר, שינוי ההעמדה של מבנה בית הספר כך שיותאם למצב הקיים בשטח (מיקום שונה של בית הספר), "הזת" מגרש הכדורסל שנכלל במתחם בית הספר לשטח שעליו תכננה העירייה להקים גני ילדים⁸⁹, והעתקת מגרש החניה משטח שיועד על פי התכנית המאושרת לדרך, לשטח שיועד למבנים למוסדות ציבור לחינוך, שגם עליו תכננה העירייה להקים גני ילדים. עוד כללה הבקשה החדשה הכשרה בדיעבד של סלילת דרך גישה לבית הספר, שרוחבה שמונה מטרים וייעוד שטחה על פי התכנית המאושרת הוא שצ"פ. מכאן שהמיקום החדש של דרך הגישה לבית הספר ורוחבה שונה מזה שסומן בתשריט התכנית.

הבקשה החדשה של העירייה לשינוי מיקום הדרך ולהפיכת חלק מהשצ"פ לדרך מנוגדת להוראות התכנית המאושרת.

נמצא כי רשות הרישוי דנה בבקשה באוקטובר 2016 והחליטה לאשר אותה, בתנאים האלה: בדיקת מיקום חדש לגני הילדים צמוד לבית הספר; בדיקת אפשרות לשינוי ייעוד השצ"פ לשטח לבנייני ציבור. בינואר 2017 דנה רשות הרישוי שוב בבקשה והחליטה לאשר אותה בתנאים.

יצוין כי אחד התנאים למתן היתר בנייה על פי התכנית הוא אישור תכנית הסדרי תנועה ותמרור על ידי רשויות התמרור המוסמכות.

במסגרת הבקשה החדשה צמצמה העירייה את השטח המיועד לחניה לעומת השטח שנקבע בהיתר משנת 2012 וביטלה את חניית האוטובוסים. רשות הרישוי אישרה את הבקשה מבלי לדרוש אישור תכנית הסדרי תנועה ותמרור כנדרש בתכנית. עוד נמצא כי הבקשה החדשה בעניין הדרכים והחניות מנוגדת גם לנספח המנחה שצורף לתכנית המאושרת בנושא זה.

89 גני הילדים לא נכללו בבקשות להיתרי הבנייה אך הופיעו בבקשה הראשונה משנת 2012 לתכנון עתידי.

בפברואר 2017 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה לשינוי ההעמדה של בית הספר, לביצוע עבודות פיתוח, חניה וגדרות. ההיתר ניתן שלא כדין, בהיותו מנוגד להוראות התכנית המאושרת

בפברואר 2017 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה לשינוי ההעמדה של בית הספר, לביצוע עבודות פיתוח, חניה וגדרות, בהתבסס על החלטת רשות הרישוי מינואר 2017. נמצא כי ההיתר ניתן שלא כדין, בהיותו מנוגד להוראות התכנית המאושרת, בנושאים אלו: הריסת המבנים שסומנו להריסה, פיתוח השצ"פ, שינוי ייעוד חלק מהשצ"פ לדרך, שינוי מיקום דרך הגישה לבית הספר ורוחבה ואישור תכנית הסדרי תנועה ותמרור.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה יתרה לוועדה המקומית רהט, לראש העירייה ולמהנדס העיר כי היתר הבנייה לשינוי העמדת בית הספר ניתן שלא כדין, בהיותו מנוגד להוראות התכנית. רשות הרישוי פעלה שלא כדין כאשר אישרה הפיכת שצ"פ לדרך, דבר החורג חריגה גסה מסדרי המינהל התקין.

בתשובות עיריית רהט, הוועדה המקומית רהט, ראש העירייה ומהנדס העיר נמסר כי עקב שינויים בביצוע שנבעו מחוסר תקציב לכל שלושת שלבי הבנייה נדרשה תכנית שינויים להיתר הבנייה המקורי שניתן בשנת 2012. ההיתר החדש כלל שינוי העמדה של מבנה בית הספר בהתאם למצב הקיים והוא ניתן כדין. מיקום דרך הגישה בתחום חלק מהשצ"פ אין בו כל פסול שכן הוראות התכנית אינן שוללות דרך גישה בתחום השצ"פ. רשימת השימושים בשצ"פ אינה רשימה סגורה, שצ"פ הוא מונח טכני שניתן ליצוק לתוכו תוכן בהתאם לצרכים הציבוריים. עוד נמסר בתשובה כי בית הספר טרם אוכלס, כי הגישה לבית הספר דרך השצ"פ היא פתרון זמני, וכי מיקום הכניסה הקבועה לבית הספר ייעשה בעתיד בהתאם לתכנית המאושרת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של העירייה, שקודם סיימה את בניית בית הספר ורק לאחר מכן הגישה בקשה לשינויים. על העירייה כגוף ציבורי לפעול בהתאם להוראות החוק ולא לבצע עבודות בנייה ללא היתרי בנייה כדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולוועדה המקומית, כי המיקום החדש של דרך הגישה ורוחבה שונה מהמיקום ורוחבה הדרך שצוינו בתשרי התכנית ומכאן שמדובר בסטייה מהתכנית. כמו כן, בניגוד לטענות העירייה והוועדה המקומית, הוראות התכנית המאושרת קובעות את השימושים המותרים בשצ"פ והם אינם כוללים דרך. על העירייה והוועדה המקומית לפעול בהקדם להסדרת דרך הגישה לבית הספר והחניה בסמוך לו על פי התכנית המאושרת ולפעול לפיתוח השצ"פ למען התושבים.



עבירות הבנייה שביצעה עיריית רהט המפורטות בדוח זה לא טופלו על ידי יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית עד לתחילת הביקורת, אף שחלקן היו ידועות לה. רק בעקבות בקשת הביקורת יצאו פקחי היחידה לבדיקת בנייה זו ודיווחו על בנייה ללא היתר של העירייה. על הוועדה המקומית רהט לטפל לאלתר בעבירות הבנייה של העירייה. על העירייה לפעול בהקדם להסדרת הבנייה שבאחריותה בהתאם להוראות החוק ולהחלטות מוסדות התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית רהט מר טלאל אלקירנאוי, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית רהט, על אי טיפול הוועדה בעבירות הבנייה שתוארו לעיל, שחלקן אף בוצעו על ידי העירייה בתקופת כהונתו כראש העירייה.

עיריית רהט והוועדה המקומית רהט מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה מיולי 2017, כי למעט בית הספר בשכונה 3, עבירות הבנייה שפורטו בדוח בוצעו לפני שנים רבות מאוד, ובשנים האחרונות כל הבנייה הציבורית נעשית על פי היתרי בנייה כדין, ומתוך הקפדה על בנייה בהתאם להיתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רהט ולוועדה המקומית רהט כי גם כשמדובר בבנייה ישנה, עליהן לפעול להסדרת הבנייה והשימוש במקרקעין, שכן מדובר בשימוש מתמשך שאינו כדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולוועדה המקומית כי בניגוד לתשובתן, את רוב המבנים היבילים הציבה העירייה במוסדות החינוך שנבדקו ובמתחם העירייה בין השנים 2000-2015. אף על פי שהיה ידוע לוועדה המקומית כי למבנים רבים שבהם עושה העירייה שימוש אין היתרי בנייה כדין, היא לא פעלה כנגד הבנייה הלא-חוקית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלוועדה המקומית אין מידע על מועד ביצוע עבירות הבנייה על ידי העירייה, והדבר מעיד על כישלון הוועדה במילוי חובתה לפקח על עבודות הבנייה שמבצעת העירייה.

עיריית אשקלון

להלן פירוט הממצאים במסגרת בדיקה אקראית של עבודות ציבוריות שביצעו העירייה והחברה הכלכלית אשקלון⁹⁰.

90 בדצמבר 1993 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ, בכל התחומים שאליהם מתייחס החוק האמור.

שיפוץ השוק העירוני

השוק העירוני באשקלון מצוי בשכונת "מגדל", בין רחוב הכרם לרחוב אלי כהן (להלן - המקרקעין), ומשתרע על שטח של כארבעה דונם. על המקרקעין חלה תכנית מפורטת (להלן - התכנית או תכנית השוק)⁹¹, המייעדת את המקרקעין לשוק פתוח⁹² ולדרך.

1. באוגוסט 2008 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה לקירוי השוק העירוני הפתוח, ובאוגוסט 2010 ובמרץ 2013 נתנה הוועדה לעירייה היתרים לחידוש ההיתר מאוגוסט 2008 שתוקפו פג, להשלמת העבודות. באפריל 2015 הגישה עיריית אשקלון בקשה לשיפוץ השוק, שכללה החלפת רצפת השוק, החלפת קירוי גג המבנה, יצירת מעטפת קלה מסביב למבנה השוק בשטח של כ-3,902 מ"ר, הצבת דוכנים ושדרוג כללי של המבנה. עוד כללה הבקשה שימוש חורג מייעוד "דרך" לייעוד "שוק מקורה וסגור", בשטח של כ-4,000 מ"ר: על המקרקעין שיועדו בתכנית לדרך ביקשה העירייה להציב דוכנים ולבנות מחיצות, דבר המונע את השימוש בדרך.

ביוני 2015, לאחר שהעירייה פרסמה הודעה בגין הבקשה לשימוש חורג ולא התקבלו התנגדויות, אישרה ועדת המשנה את הבקשה. באותה ישיבה הוצגה חוות דעת משפטית של סגנית היועץ המשפטי של העירייה שניתנה ביולי 2008 בהקשר של בקשה דומה, לקבלת היתר לשימוש חורג מהייעוד המקורי ל"דרך", ובה נקבע כי "הן הבנייה והן השימוש המבוקשים הם בבחינת סטייה ניכרת שלא ניתן להתירה"⁹³. יחד עם זאת, במידה שידוע כי בטווח השנים הקרובות אין כוונה לממש את ייעוד המקרקעין לדרך ו/או מחלף, יתכן שניתן לשקול מתן היתר לשימוש חורג לתקופה מוגבלת ולהתיר הבנייה לתקופת השימוש החורג בלבד, תוך מתן התחייבות וערבות לכך שבתום התקופה תיהרס הבנייה והמקרקעין יוחזרו למצבם הקודם... עניין זה הוא בשיקול דעת נרחב של הוועדה המקומית".

ביוני 2016 האריכה ועדת המשנה את תוקף החלטתה מיוני 2015 לשנה נוספת.

91 התכנית פורסמה למתן תוקף בספטמבר 1985.

92 התכליות והשימושים המותרים לשוק פתוח כוללים "מסחר קמעונאי שלא במבנה קבע ומבניה סגורה או כל מתקן אחר שינתן לו אישור ע"י הוועדה המקומית".

93 היועצת המשפטית התייחסה בחוות הדעת להוראות תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, לפיהן "בניה בשינוי מהוראות הבניה הקבועות בתכנית, באופן שלא תאפשר לעשות שימוש בבנין בהתאם לייעוד הקבוע לו בתכנית... [נ] סטייה מהוראות התכנית הבאות למנוע הפרעה לתנועה", הם בגדר סטייה ניכרת.

הועלה כי בשתי ההחלטות של ועדת המשנה היא לא קבעה את תוקפו של ההיתר לשימוש חורג שאישרה, אף שלפי החוק היתר כזה צריך להיות מוגבל בזמן. כמו כן, על פי הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, היא לא התייחסה לעניין מימוש המקרקעין לדרך בטווח השנים שלאחר מתן ההיתר לשימוש חורג, דבר שאינו מתיישב עם חוות דעת הלשכה המשפטית שלה שהוצגה בוועדה.

בדצמבר 2016, במהלך הביקורת, ועדת המשנה דנה פעם נוספת בבקשה והחליטה, בהמשך להחלטותיה הקודמות, כי תקופת השימוש החורג תהיה לשנתיים. עוד החליטה הוועדה כי בתקופה של השימוש החורג תיוסם העירייה תכנית מפורטת נקודתית להסדרת השימוש, "כך שיתבטל הצורך בשימוש חורג".

נמצא כי העירייה לא החלה בקידום הכנת תכנית מפורטת נקודתית למקרקעין, אף שחלפה כשנה וחצי מאז הגישה לראשונה באפריל 2015 את הבקשה לשימוש חורג, וועדת המשנה אישרה את הבקשה לאחר שהעבודות לשיפוץ השוק הסתיימו (ראו להלן). ב-21.12.16 נתנה הוועדה לעירייה היתר בנייה לשיפוץ השוק ולשימוש חורג מ"דרך" ל"שוק מקורה וסגור" לתקופה של שנתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה ליזום הכנת תכנית מפורטת נקודתית להסדרת השימוש בשוק עירוני מיד כשהחליטה על כך ובמקביל להגשת הבקשה לשימוש חורג. על העירייה לפעול בהקדם להכנת תכנית כזאת, מאחר שתוקפו של ההיתר לשימוש חורג הוגבל לשנתיים בלבד ויפוג בדצמבר 2018.

2. נמצא כי המקרקעין הסמוכים לשוק העירוני והמיועדים על פי התכנית ל"שוק פתוח", משמשים בפועל לחניה. כן נמצא כי המקרקעין משמשים כמגרש חניה במשך שנים רבות מבלי שהוסדר השימוש בהם על ידי היתר לשימוש חורג או תכנית אחרת.

באוקטובר 2014 הגישה החברה הכלכלית אשקלון לוועדה המקומית בקשה לשימוש חורג לחניון, אך בקשה זו לא טופלה ולא הובאה לדיון, והיא נסגרה בספטמבר 2016.

בתכנית המדידה שצורפה לבקשה לשיפוץ השוק העירוני שהגישה העירייה כאמור באפריל 2015, הופיעה החניה שפעלה כאמור על שטח שיועד לשוק פתוח, אך הוועדה אישרה את מתן ההיתר מבלי שנתנה את דעתה לשימוש הלא-חוקי שנעשה בשטח.

בסיוור שערך צוות
הביקורת בשוק נמצא
כי עבודות הבנייה
לשיפוץ השוק
הסתיימו, אף כי גם
במועד זה הוועדה
המקומית עדיין לא
נתנה לעירייה היתר
בנייה. בסיוור נמצא כי
השוק היה פעיל
והומה אדם

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה הכלכלית אשקלון כי עליהן להסדיר את השימוש במקרקעין על פי ייעודו בתכניות המפורטות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של שימוש במקרקעין שלא כדיו. משרד מבקר המדינה גם מעיר לוועדה המקומית על שלא התייחסה לנושא השימוש הבלתי חוקי בחניה במסגרת אישור הבקשה לשיפוץ השוק העירוני, ולא נקטה פעולות אכיפה נגד החברה בגין שימוש זה.

ביצוע עבודות בנייה ללא היתר על ידי החברה הכלכלית אשקלון

ביוני 2015 נתנה החברה הכלכלית אשקלון לקבלן מטעמה צו התחלת עבודה ל"שדרוג השוק העירוני", החל מאותו חודש, ובמהלך ספטמבר 2015 ביצע הקבלן יציקות בטון בקיר היקפי של השוק בטרם ניתן היתר הבנייה לשיפוץ השוק.

בסיוור שערך צוות הביקורת בשוק ב-8.12.16 נמצא כי עבודות הבנייה לשיפוץ השוק, לרבות החלפת התקרה ובניית מעטפת מסביב לשוק, הסתיימו, אף כי גם במועד זה הוועדה המקומית עדיין לא נתנה לעירייה היתר בנייה. נוסף על כך, בסיוור נמצא כי השוק היה פעיל והומה אדם (ראו תמונה 22). ב-11.12.16 ערכה העירייה "טקס חנוכת השוק [ה]עירוני החדש", בהשתתפות ראש העירייה, יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית וחברי מועצה נוספים, חרף העובדה שגם במועד זה לשוק טרם ניתן היתר בנייה.

תמונה 22: השוק העירוני. צולם בדצמבר 2016.



כאמור, ב-21.12.16 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בדיעבד לשיפוץ השוק⁹⁴. נמצא כי רק ב-29.12.16, דהיינו לאחר פתיחת השוק לקהל הרחב, קיבלה הוועדה המקומית מהרשות הארצית לכבאות והצלה - מחוז דרום "אישור אכלוס" לשוק העירוני. האישור ניתן לאחר שנציגי רשות הכבאות ערכו ביקורות בשוק ומצאו כי מולאו כל התנאים שהם העמידו. כמו כן, באותו יום נתנה הוועדה המקומית לעירייה טופס 4 לחיבור השוק לחשמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה הכלכלית בכל הקשור לביצוע עבודות בהיקף נרחב בשוק העירוני ופתיחתו לקהל הרחב בלי שקיבלו היתר בנייה לביצוע העבודות ולפני שקיבלו אישורים מהרשויות הרלוונטיות לאכלוס המבנה - כמו אישור גורמי הכבאות וההצלה, כי ההתנהלות הזו עלולה לסכן את באי השוק. הליקויים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בשוק הומה אדם⁹⁵.

בתקנות נקבעו תנאים למתן היתר בנייה ולהתחלת ביצוע עבודות בנייה, וכן נקבעו בהן הדיווחים שעל הבונה להמציא לוועדה המקומית לפני התחלת הבנייה ובמהלכה. נמצא כי הוועדה המקומית לא קיימה כל פיקוח במהלך הבנייה ולא פעלה לאכיפת החוק והתקנות ולא דרשה לקבל מהחברה הכלכלית דיווחים שנקבעו בתקנות שנועדו להבטיח את איכות הבנייה והתאמתה לתקני הבנייה המאושרים.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית לא הפיקה דוח פיקוח על ביצוע עבודות הבנייה ללא היתר ולא נקטה פעולות אכיפה כנגדן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית אשקלון על שלא נקטה הליכי פיקוח ואכיפה נגד הבנייה הלא-חוקית שביצעה החברה הכלכלית עבור העירייה בשוק העירוני.

בתכנית השוק נקבע בסעיף 15 כי "החניה בשטח התכנית תהיה בהתאם לתקן חניה של תכנית מתאר אשקלון", ובהערות הכלליות של התכנית נקבע כי "גבולות המגרשים יסומנו לאחר שתאושר תכנית הבינוי ע"י הוועדה המקומית, ולא יוצאו היתרי בניה לפני אישור תשריט חלוקה⁹⁶ שיבוצע ע"י מוחד מוסמך". נמצא כי הוועדה המקומית נתנה לעירייה את היתר הבנייה אף שלא אושר תשריט חלוקה כמתחייב מהוראות התכנית, ומבלי שבדקה אם החניה האמורה

94 ההיתר ניתן לעיריית אשקלון, ועבודות הבנייה בוצעו על ידי החברה הכלכלית אשקלון.

95 נוכח קביעת דוח זיילר שצוטטה לעיל, שריכוז גדול של אנשים מחייב התייחסות מיוחדת בהיבט של הבטיחות.

96 חשיבותו של תשריט כזה יכולה להיות בקביעת זכויות הבנייה וקווי הבניין במגרשים ובהסדרת הבעלויות על הקרקע.

לשרת את באי השוק מתאימה לתקן החניה שנקבע בתכנית המתאר של העיר אשקלון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית אשקלון כי קודם הוצאת ההיתר היה עליה לאשר תשריט חלוקה ולבדוק כי החניה הקיימת תואמת את תקן החניה, כמתחייב מהוראות התכנית.

ביצוע עבודות בנייה ללא היתר בחוף "הנפרד"

בחלקה הדרומי של רצועת החוף של אשקלון מפעילה העירייה לשימוש האוכלוסייה הדתית חוף לרחצה ולשחייה בהפרדה בין המינים (להלן - החוף הנפרד). על שטח החוף הנפרד חלו עד לשנת 2016 תכנית מתאר מקומית⁹⁷ (להלן - תכנית המתאר המקומית), שייעדה את המקרקעין לאזור מלונאות ונופש, ותמ"א 13. תמ"א 13, שאושרה לאחר אישור תכנית המתאר המקומית, ייעדה את שטח החוף הנפרד ל"חוף רחצה" והתירה להקים בו "מבנים ומתקנים לשרותי חוף, שרותי רפואה ותברואה, מגרשים ומתקנים למשחקים ולספורט, גינות להצללה ולנוי. מתקנים לפיקניק, קיוסקים, מקומות חניה וכיוצא באלה". סעיף 9 לתמ"א 13 קובע כי "לא יינתן בתחום התכנית היתר לבנייה ולא תיעשה בו עבודה אחרת הטעונה היתר לפי החוק, אלא על פי תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת שיהיו בתוקף מזמן לזמן".

בתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה נקבע "לא תופקד ולא תאושר תכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הוועדה [הוולח"ף], או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר מקומית שאושרה בידי הוועדה". עוד נקבע בתוספת השנייה לחוק כי "מוסד תכנון לא יתן היתר לבניה... לגבי תחום הסביבה החופית, אלא בהתאם לתכנית או להיתר שהתמלאו בהם דרישות סעיף 4, או בהתאם לתכנית [בת תוקף ערב יום תחילתו של חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004, לעניין חופי הים התיכון]".

ביוני 2011 הגישה עיריית אשקלון לוועדה המקומית בקשה להקמת החוף הנפרד, שיכלול מבנה שירותי חוף, סוכת מציל, סככות צל בשטח עיקרי של כ-140 מ"ר ושטחי שירות של כ-186 מ"ר. עוד כללה הבקשה התוויית דרך גישה לנכים ולרכב הצלה, וגידור מתחם החוף הנפרד. בספטמבר 2011 אישרה ועדת המשנה של הוועדה המקומית את הבקשה, וביוני 2012 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה לביצוע עבודות הבנייה הנ"ל.



הוועדה המקומית
אשקלון הוציאה שלא
כדין היתרים לביצוע
עבודות הבנייה
במקרקעין שהיו
מנוגדים להוראות
תמ"א 13 - אשר אינה
מתירה בניית גדרות
בחוף רחצה ודורשת
כתנאי למתן היתר
בנייה הכנת תכנית
מתאר מקומית או
תכנית מפורטת -
ומנוגדים לתכנית
המתאר המקומית

בינואר 2014, לאחר ביצוע עבודות הבנייה, הגישה עיריית אשקלון לוועדה המקומית בקשה חדשה לביצוע עבודות נוספות בחוף הנפרד בשני שלבים, לרבות ביצוע מעגל תנועה וחניה בקרבת החוף, בניית גדרות תומכים וקירות היקפיים, שינוי במיקום הגידור במתחם החוף, ותוספת מבנים הכוללים מזנון וסככות צל. בסך הכול ביקשה העירייה לבנות בחוף כ-800 מ"ר שטח מבונה ועוד כ-103 מ"ר לפרגולות. יצוין כי בפועל הגדרות הגיעו עד קו החוף ואף לתוך עומק המים. בפברואר 2014 אישרה ועדת המשנה את הבקשה, ובהמשך נתנה הוועדה המקומית שני היתרי בנייה לביצוע העבודות האמורות בשני שלבים⁹⁸.

נמצא כי הוועדה המקומית הוציאה שלא כדין היתרים לביצוע עבודות הבנייה במקרקעין, שכן הם היו מנוגדים להוראות תמ"א 13, שאינה מתירה בניית גדרות בחוף רחצה ודורשת כתנאי למתן היתר בנייה הכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, ומנוגדים לתכנית המתאר המקומית. יתרה מזו, ההיתרים ניתנו בלי הכנת תכנית ואישורה על ידי הוולחוף, כנדרש בתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה.

במאי 2014 הגישו כמה גורמים תלונות לעירייה ולגורמי האכיפה של המדינה, שבהן נטען כי היתרי הבנייה שניתנו לביצוע העבודות במתחם החוף, לרבות הקירות המגיעים עד קו החוף, אינם חוקיים. בעקבות כך התקיימו דיונים בין נציגי העירייה לנציגי משרד הפנים. ביולי 2014 הוציא יו"ר הוועדה המחוזית דרום צו הפסקה מינהלי בהתאם לחוק, להפסקת עבודות הבנייה במקרקעין המתבצעות "ללא היתרי בניה כחוק".

בישיבה שנערכה ביולי 2014 בהשתתפות נציגים ממחוז דרום במשרד הפנים ונציגי העירייה והחברה הכלכלית, התריע הממונה על המחוז על המשך ביצוע העבודות בחוף וקבע כי "על הוועדה המקומית להתכנס בדחיפות ולבטל את ההיתרים החדשים שהוצאו להקמת מתקני החוף... העירייה מתחייבת לפעול במרץ להכנת תכנית סטטוטורית מפורטת לחוף הרחצה, אשר תקודם במוסדות התכנון כדין... במידה שההליך הסטטוטורי לא יסתיים עד לפתיחת עונת הרחצה 2015 - חוף הרחצה לא ייפתח לציבור".

ביולי 2014 ביטלה ועדת המשנה אשקלון את היתרי הבנייה שניתנו לביצוע עבודות הבנייה במתחם החוף הנפרד.

בעקבות כך קידמה הוועדה המקומית תכנית מפורטת חדשה "אשקלון - חוף הדתיים" (להלן - תכנית חוף הדתיים), שעיקריה בין היתר: שינוי ייעוד לחוף רחצה, קביעת תנאים למתן היתרי בנייה, קביעת זכויות, הנחיות והגבלות בנייה וקביעת השימושים המותרים.

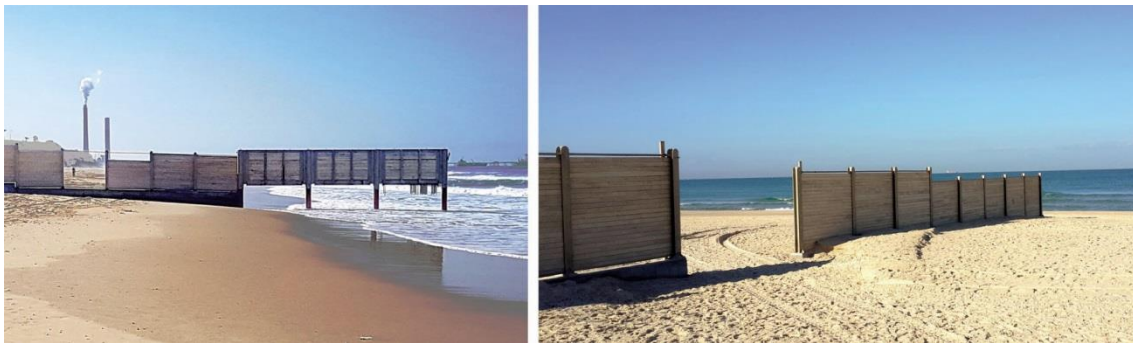
הוולחון"ף דנה בתכנית בשלוש ישיבות שהתקיימו בשנת 2015 ואישרה אותה. הוועדה קבעה כי מדובר בסוגיה מהותית ומורכבת, שבמסגרת הטיפול בה נדרש להבטיח איזון בין הצורך לשמור על רציפות השטח הפתוח לאורך החוף והציבור לחופים מצפון ומדרום ובין הצורך להתחשב בצרכים המיוחדים של הציבור הדתי.

הוועדה המחוזית אישרה את התכנית במרץ 2016 והיא פורסמה ברשומות למתן תוקף ביולי 2016. בתכנית נקבע כי הגדרות שיוקמו בניצב לים ייבנו מחומרים קלים; בשבתות ובחגים ובכל עת שהחוף איננו משמש כחוף נפרד ייפתח מעבר בגדרות הניצבים לחוף הים כדי לאפשר מעבר חופשי לחוף הדתיים ושימוש בו לכלל הציבור. עוד נקבע כי בתום עונת הרחצה יפורקו הגדרות. בתכנית נקבעו תנאים להוצאת היתרי בנייה לקיוסק ולסככות, ובהם פיתוח הטיילת באופן שהיא תשתלב בטיילת העתידית, בהתאם לנספח הפיתוח הנופי שצורף לתכנית. תנאי נוסף למתן היתר היה הריסת מבנים שסומנו להריסה. יצוין כי תנאים אלו הוספו לתכנית, בין היתר, לבקשת הוולחון"ף.

אף שהתכנית קיבלה תוקף ביולי 2016, במועד סיום הביקורת העירייה טרם הגישה בקשה להיתר בנייה להסדרת הבנייה שבוצעה במתחם החוף הנפרד ללא היתר בנייה כדין.

בסיוורים שערך צוות הביקורת בחוף בדצמבר 2016 ובינואר 2017, דהיינו בעונת החורף (שלא בעונת הרחצה), נמצא כי הגדר בחוף לא פורקה בהתאם להוראות תכנית חוף הדתיים (ראו תמונות 23 ו-24).

תמונות 23 ו-24: גדרות בחוף הנפרד. צולם בדצמבר 2016.



עוד נמצא כי העירייה לא החלה בהריסת החניה, מעגל התנועה והדרך שנשללו צמוד למתחם חוף הדתיים ולא החלה בביצוע עבודות פיתוח הטיילת (שבילי הולכי רגל ומסלול אופניים וגינון), שעל פי התכנית הם תנאי להוצאת היתר בנייה לחלק מהאלמנטים (קיוסק וסככות) שנבנו בחוף (ראו תמונה 25).

תמונה 25: מעגל תנועה, דרך וחניה ליד החוף הנפרד. צולם בינואר 2017



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי חוף הים הוא משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, הנחשב בישראל, כמו בשאר העולם, בעל ערך מיוחד. העירייה, באמצעות החברה הכלכלית, ביצעה עבודות בנייה רבות בחוף הים, חלקן אף הגיעו עד לקו החוף ולעומק המים, בהתבסס על היתר שניתן שלא כדין ובניגוד לתכניות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי משאוושרה תכנית מפורטת המאפשרת את השימוש במקרקעין כחוף רחצה עליה לפעול ללא דיחוי להוצאת היתר בנייה ולקיים את התנאים שנקבעו בתכנית להוצאת ההיתר, תנאים שמטרתם להגן על האינטרס הציבורי בשמירה על רציפות השטח הפתוח לאורך החוף.

הצבת מבנים יבילים באצטדיון העירוני

באשקלון קיים אצטדיון עירוני שנבנה לפני שנים רבות (להלן - האצטדיון העירוני). נמצא כי בתאריך בלתי ידוע, בין השנים 2014 ו-2016, הוצבו ארבעה מבנים יבילים ששטחם הכולל 34 מ"ר ללא היתר בנייה, בשטח האצטדיון העירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על הצבת מבנים יבילים ללא היתר בנייה באצטדיון העירוני.

ברשויות המקומיות יש מגוון ארכיונים, ובכללם ארכיון הוועדה המקומית. ארכיונים אלו הם כלי ניהולי שיכול לשמש את הדרגים השונים ברשות, וכן כלי תיעודי, מחקרי וחינוכי המנציח עבור הדורות הבאים את הסיפור ההיסטורי. ארכיון הוועדה המקומית נחוץ לתיעוד החלטות הוועדה.

בשטח האצטדיון וצמוד אליו הוצבו במהלך השנים כ-26 מבנים יבילים, רובם לפני שנת 2007, בשטח כולל של כ-900 מ"ר; בארכיב הוועדה המקומית לא

נמצא היתר בנייה להצבתם. נמצא כי במאי 2013 הגישה העירייה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה, שכללה: 1. תכנית מצבית למבני אגף תחזוקה במתחם האצטדיון העירוני, הכוללת: משרדים, מחסנים ובתי מלאכה; 2. הקמת מרחבים מוגנים. הבקשה אושרה וההיתר ניתן לעירייה ביוני 2014.

בארכיב הוועדה לא נמצא תיק הבניין הכולל היתר בנייה זה, כך שאי אפשר לדעת לאיזו בנייה התייחס היתר הבנייה ואם הכשיר את הצבת כל המבנים היבילים בשטח האצטדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית אשקלון כי יש חשיבות רבה בשמירת התיקים הכוללים את היתר הבנייה והחומר הנלווה, המשמשים בין היתר את מערכי הפיקוח והאכיפה ואת גורמי הביקורת. בהיעדר תיק הבניין אין אפשרות לבדוק אם למבנים רבים בתחום האצטדיון העירוני יש היתרי בנייה כדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית על שלא פעלה כנגד הצבת מבנים ללא היתר באצטדיון.



משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית אשקלון המושעה⁹⁹, מר איתמר שמעוני, כי חלק מעבירות הבנייה שתוארו לעיל בוצעו על ידי העירייה בתקופה שבה כיהן כראש העירייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר הוועדה המקומית אשקלון, מר אפרים מור, על אי הטיפול של הוועדה בעבירות הבנייה שתוארו לעיל אף שלפחות חלקן היו ידועות לה.

עיריית בני ברק

להלן פירוט ממצאים נוספים שעלו מבדיקה אקראית שערך צוות הביקורת בבני ברק.

בניית קומה רביעית ללא היתר בבניין העירייה

במועד לא ידוע בנתה עיריית בני ברק תוספת בנייה טרומית בבניין העירייה, הכוללת חמישה חדרים וסככות צל במפלס הרביעי של הבניין, בלי שקיבלה היתר בנייה לכך. נמצא כי מבנים אלו משמשים בין היתר את מחלקת הבטיחות,

99 כאמור מר איתמר שמעוני הושעה מתפקיד ראש העירייה החל במרץ 2017 למשך שנה.

עיריית בני ברק בנתה
תוספת בנייה טרומית
בבניין העירייה בלי
שקיבלה היתר בנייה
לכך. הוועדה
המקומית מצדה לא
טיפלה בבנייה הלא-
חוקית אף על פי
שידעה עליה שנים
רבות

אגף רכש ולוגיסטיקה ומחלקת בריאות הציבור של העירייה (ראו תמונות 26 ו-27).

בדצמבר 1999 התלונן תושב העיר בני ברק למנהל יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית בני ברק, כי ככל הידוע לו הבנייה על גג העירייה היא בלתי חוקית ובוצעה ללא היתר בנייה, והוסיף: "חמורים הדברים שבעתיים בשל העובדה שהאחראים לבניה זו הם אלו שהופקדו עפ"י החוק למנוע עבירות שכאלו". לאחר שהמתלונן לא קיבל מענה לפנייתו שלח פנייה נוספת למהנדס העיר דאז בפברואר 2000, וזה השיב לו כי פנייתו בבדיקה.

תמונות 26 ו-27: **בנייה ללא היתר על גג בניין העירייה.** צולם בינואר 2017.



לאחר הגשת התלונה הגישה העירייה לוועדה המקומית "בקשה עקרונית - לתוספת בנייה בגג בית העירייה, בנייה טרומית וסככות צל כ-150 מ"ר סה"כ - מצב קיים". במאי 2000 דנה ועדת המשנה בבקשה והחליטה לחזור ולדון בה על גבי תכנית. בהערות מהנדס העיר נכתב כי יש צורך בתיאום ארכיטקטוני.

נמצא כי העירייה הפסיקה את הטיפול בבקשה מסיבה לא ידועה, ובשל כך ועדת המשנה לא דנה שוב בבקשה וממילא לא החליטה אם לאשר את הבנייה או לסרב לה. אשר לוועדה המקומית - היא לא טיפלה בבנייה הלא-חוקית אף על פי שידעה עליה שנים רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בני ברק כי הוא רואה בחומרה ביצוע עבירה של בנייה ללא היתר על ידה בבניין העירייה. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה כי גורמים בעירייה, קיבלו פניות בעניין בנייה זו, אך לא נקטו צעדים להסדרתה או להסרתה. בנייה לא חוקית על גג בניין העירייה על ידי מי שמופקדת על אכיפת הוראות החוק, יש בה כדי לשדר מסר שלילי לתושבים ולהחליש מאוד את כוחו של גורם ההרתעה של הוועדה המקומית בבואה לטפל בעבירות בנייה של התושבים בתחומה. על העירייה והוועדה המקומית לפעול ללא כל דיחוי להסדרת בנייה זו או להסרתה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי היא "פועלת להריסת המבנה".



משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית בני ברק הרב חנוך זייברט, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית בני ברק, על אי הטיפול בעבירות הבנייה שתוארו לעיל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי חלק מהמבנים היבילים שהוצבו במוסדות החינוך ללא היתר, כפי שתואר לעיל, הוצבו על ידי העירייה בתקופה שבה כיהן כראש העירייה.

סיכום

בהיותה רשות ציבורית, מוטלת על הרשות המקומית חובה לשמור על הוראות החוק ועל כללי המינהל התקין ולשמר דוגמה במעשיה - בבחינת נאה דורש נאה מקיים. עבירות על חוק התכנון והבנייה המבוצעות דווקא על ידי מי שאמון על שמירת החוק ואכיפתו חמורות במיוחד מהבחינה הציבורית; זאת ועוד בהיעדר אכיפה יש משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק ופגיעתן בשלטון החוק קשה שבעתיים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שהרשויות המקומיות ותאגידיהן ביצעו עבודות בנייה בלתי חוקיות. על הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים להקפיד ביתר שאת על קיום שלטון החוק, ובכלל זה להימנע מבנייה ומשימוש במקרקעין בניגוד להוראות החוק.

הוועדה המקומית, שחבריה הם חברי מועצת הרשות המקומית, אמונה על אכיפת דיני התכנון והבנייה, ובין היתר על הבנייה שמבצעת הרשות המקומית. זהו מצב העלול המעמיד את חברי הוועדה בניגוד עניינים. הממצאים שצינו בדוח מעוררים חשש כבד להעלמת עין של הוועדות המקומיות מעבודות בנייה לא חוקיות ומשימושים חורגים ללא כל הסדרה חוקית של הרשויות המקומיות ותאגידיהן, וממילא מעוררים חשש כבד לאכיפת חוק שאינה מספקת ואינה שוויונית. יתרה מכך, חלק מהוועדות המקומיות נתנו לעיריות היתרי בנייה שלא כדין ואף חרגו בחלק מהמקרים מסמכותן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלות זו של הוועדות המקומיות שאפשרו את השימוש הבלתי חוקי במבנים במשך שנים ארוכות. הדבר משרד מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם עבירות על החוק, פוגע באמון הציבור בשלטון החוק, ומחליש את כוח ההרתעה כנגד עבריינות בנייה.

על הוועדות המקומיות לפעול כדי להבטיח קיום הוראות החוק במתן היתרי בנייה לרשויות המקומיות ובביצוע עבודות בנייה ושימוש במקרקעין על ידן. במקרים שהוועדות המקומיות מתקשות מסיבה זו או אחרת להפעיל את סמכויותיהן למיגור תופעת עבירות הבנייה שמבצעות הרשויות המקומיות עצמן, יש ביכולתן לערב את גורמי האכיפה של המדינה, כמו היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה שבמשרד האוצר, כדי שזו תפעיל את סמכויות האכיפה המוקנות לה בחוק. הצעה זו מתחדדת לאור תיקון החוק מאפריל 2017 המחייב את הוועדות המקומיות לערוך סקרי עבירות בנייה ולהעבירם ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

בנייה ללא היתר ובניגוד להוראות תכניות תקפות היא מנוגדת לחוק, פוגעת ביסודות התכנון ואף עלולה לסכן חיי אדם. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בהצבת מבנים יבילים המשמשים ככיתות לימוד וגני ילדים מבלי שגורמי הבקרה אישרו את הצבתם ואת השימוש בהם. ככלל, תנאי הלימוד הפיזיים במבנים יבילים קשים מאלה שבמבני קבע והם מושפעים באופן קיצוני מתנאי מזג האוויר בקיץ ובחורף. הבלאי של המבנים היבילים גבוה, ויש לכך השלכה ישירה על איכות התשתיות במוסדות חינוך אלו, על כן השימוש בהם, במיוחד במוסדות חינוך, אמור להיות זמני בלבד - עד לבניית מבני קבע, ומכל מקום גם הצבה זמנית טעונה היתר בנייה.

על מינהל התכנון שבמשרד האוצר ועל משרד המשפטים לתת את דעתם על הממצאים החמורים שעלו בדוח זה בכל הקשור לתפקוד הרשויות המקומיות בביצוע עבודות ציבוריות בניגוד לחוק ותפקוד הוועדות המקומיות שלא טיפלו בעבירות אלו, כדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדות המקומיות ולהבטיח שמירה על שלטון החוק.