

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל

היבטים בהתנהלות הוועדה המקומית

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל (להלן - הוועדה) הוקמה בשנת 1983 מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת¹. שטח מרחב התכנון של הוועדה (להלן - מרחב הוועדה) הוא כ-22,950 דונם, והוא כולל את תחומי עיריית נשר, עיריית טירת כרמל והמועצה המקומית רכסים (להלן - רשויות הוועדה), אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2015 כ-53,450 תושבים. מרחב הוועדה הוא חלק ממחוז חיפה של משרד הפנים שעליו מופקדת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית).

באוגוסט 2014 התמנה מר סמי מלול ליו"ר הוועדה; הוא החליף בתפקיד את ד"ר מאלק עמרור, שכיהן בתפקיד מיוני 2012. בוועדה שמונה חברים, כולל יו"ר הוועדה. הוועדה מעסיקה 15 עובדים: מהנדסת הוועדה גב' אורית מרץ, מנהל מחלקת פיקוח ושלושה מפקחים, מנהל מחלקת רישוי, שלושה בודקי תכניות ומזכירות. נוסף על אלה הוועדה מעסיקה במיקור חוץ יועץ משפטי, המשמש גם תובע הוועדה, ונותני שירות בתחומי הנהלת חשבונות וחשבות שכה, שמאות מקרקעין ומחשוב.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן תפקוד הוועדה והיבטים שונים בפעילותה, בעיקר בשנים 2014-2017, בתחומים האלה: מעמד הוועדה, התכנון, רישוי הבנייה, הפיקוח, האכיפה, המינהל והכספים. בדיקות השלמה נעשו ברשויות הוועדה, במינהל התכנון שבמשרד האוצר, ביחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה מחוז חיפה (להלן -

1 בחוק התכנון והבניה קיימת הבחנה בין שני סוגי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: בסעיף 18 נקבע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת, מועצת הרשות תשמש הוועדה המקומית; ובסעיף 19 לחוק נקבע כי ככלל במרחב תכנון שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, יהיה הרכבה של הוועדה שמונה חברים שימנו שרי האוצר והפנים.

פיקוח מחוז חיפה), ובמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה שבמשרד המשפטים² (להלן - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין).

הליקויים העיקריים

תכנון סטטוטורי חלקי במרחב הוועדה

הוועדה לא יזמה תכנון של תכניות מתאר במרחבה ולא פעלה לקידום תכניות כאמור.

לרשויות המקומיות שבמרחב הוועדה אין תכניות מתאר כוללניות³; תכניות המתאר הקיימות לנשר ולרכסים אינן עדכניות, ולטירת כרמל אין תכנית מתאר מאושרת כלל.

מינהל התכנון⁴ לא קבע אמות מידה להכנת תכניות מתאר יישוביות מפורטות. משרד הפנים החליט לערוך לרכסים תכנית מתאר יישובית מפורטת בלי שנימק את החלטתו לא להכין ליישוב תכנית מתאר כוללנית.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית

הוועדה לא סיווגה את הבקשות להכשרת בנייה בדיעבד באופן שיטתי וסדיר במערכת הממוחשבת.

בעלי בתים בשכונת בנה ביתך בנשר ביצעו במשך שנים בנייה לא חוקית בהיקף נרחב, בניגוד להוראות התכנית החלה על הקרקע ולהיתרי הבנייה שהונפקו מכוחה. הוועדה לא נקטה פעולות אכיפה נגד הבנייה הבלתי חוקית גם לאחר שפעלה להכנת תכנית מפורטת שתכשיר בדיעבד חלק מעבירות הבנייה.

הוועדה לא מנעה את הבנייה הלא חוקית בפרויקט מגורים בטירת כרמל, ובשל מחדליה בתחומי הפיקוח והאכיפה בנוגע לבנייה בפרויקט, היא הכשירה בדיעבד עבירות בנייה רחבות היקף שבוצעו בו.

2 עד ה-1.3.17 נקראה המחלקה "המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין", ובדוח זה היא תוסיף להיקרא בשם הקודם והמוכר.

3 תכנית מתאר כוללנית חלה על כל שטח מרחב התכנון של יישוב או על חלק משמעותי ממנו.

4 ביולי 2015, בעקבות החלטת ממשלה, הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר והוגדר כיחידת סמך ממשלתית.



הוועדה עשתה שימוש מועט בצווים מינהליים, לא הוציאה צווים שיפוטיים, מספר תיקי הפיקוח שהעבירה לתובע היה מועט וחלק מהתיקים הוחזר להשלמת חקירה. לפיכך מספר כתבי האישום שהגיש התובע היה נמוך

בנייה לא חוקית של נבחר ציבור

הוועדה לא פעלה במשך שנים נגד בנייה לא חוקית שביצע ראש המועצה המקומית רכסים בשנים 2008-2013. אף שעבירות הבנייה התגלו לוועדה כבר בשנת 2003, רק בינואר 2017 היא העבירה את הנושא לטיפולו של פיקוח מחוז חיפה.

מתן היתרים שלא כדין לאולם אירועים בנשר

הוועדה נתנה לאולם אירועים הפועל בנשר משנת 2004 היתרי בנייה בניגוד לתכנית החלה על השטח ובניגוד לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), ולא מנעה ביצוע עבירות בנייה אחרות באולם. בשנת 2013 אישרה הוועדה בחוסר סמכות תכנית שהגישו בעלי האולם, ועל סמך התכנית נתנה להם היתר בנייה בשנת 2014.

עריית נשר נתנה לאולם היתר זמני להפעלתו על פי הצעת יועצה המשפטי ובניגוד לדין, אף שנעשו בו עבירות בנייה רבות ובמשך שנים פעל ללא רישיון עסק כלל.

פיקוח ואכיפה לקויים

לוועדה אין נתונים על היקף עבירות הבנייה במרחבה. הוועדה לא דנה בתוצאות סקר עבירות הבנייה שביצעה עבורה חברה חיצונית ולא קבעה באילו מקרים מדובר בבנייה ללא היתר.

הוועדה פעלה במשך שנים ללא מדיניות אכיפה ולא קבעה סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה במרחבה. רק במרץ 2016 היא פרסמה לראשונה נוהל אכיפה.

הוועדה פעלה ללא תכנית פיקוח וללא נוהלי פיקוח, והמפקחים מטעמה לא ביצעו פיקוח יזום במסגרת עבודתם. רק במרץ 2016 קבעה הוועדה יעדי פיקוח בני השגה, אך המפקחים לא עמדו בכולם.

המפקחים לא הזינו תיקי פיקוח למערכת הממוחשבת או שהזינו אותם זמן רב לאחר גילוי העבירות. התיקים לא היו מסודרים ולא מוספרו כנדרש, ובחלקם היו חסרים מסמכים.

האכיפה במרחב הוועדה הייתה מועטה: הוועדה עשתה שימוש מועט בצווים מינהליים; לא הוציאה צווים שיפוטיים; מספר תיקי הפיקוח שהעבירה לתובע

היה נמוך, וחלקם הוחזר להשלמת חקירה. בעקבות זאת מספר כתבי האישום שהגיש התובע היה נמוך ולא מספק.

הוועדה כשלה בפיקוח ובאכיפה למניעת בנייה לא חוקית של יזם בפרויקט של 84 יחידות דיור ברכסים. בפרויקט נבנו יחידות דיור ללא היתר בטרם פורסמה תכנית לשינוי אחוזי הבנייה, והבנייה הלא חוקית הושלמה על אף צו מינהלי להפסקת הבנייה שהוציאה הוועדה. הוועדה לא הגישה כתב אישום נגד יזם הפרויקט.

הוועדה כשלה בפיקוח ובאכיפה למניעת בנייה לא חוקית של ארבע יחידות דיור בפרויקט של חברה פרטית. הבנייה הלא חוקית הושלמה על אף צו מינהלי להפסקת הבנייה שהוציאה הוועדה נגד החברה, והוועדה אף נתנה היתר להכשרה בדיעבד של הבנייה האמורה. עד למועד סיום הביקורת הוועדה לא איתרה את תיק הפיקוח של הפרויקט ולא נקטה הליכי אכיפה נגד החברה.

הוועדה לא מנעה הקמת בית כנסת ללא היתר ברכסים על ידי עמותה פרטית בשטח של כ-490 מ"ר אשר בבעלות המועצה המקומית, ולא אכפה את הוראות החוק כנגד העמותה או המועצה.

מינהל וכספים

הוועדה לא מינתה גזבר כנדרש. הוועדה מינתה בודק תכניות למנהל מחלקת הפיקוח ללא מכרז והעניקה לו את תנאי השכר הצמודים למשרה בלי שמילא את התפקיד בפועל, ומאוחר יותר מינתה אותו למנהל מחלקת הרישוי ללא מכרז.

הוועדה התקשרה עם משרד רו"ח חיצוני ושמאי מקרקעין בלי שקיימה מכרז או הליך תחרותי לבחירתם.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם ולמניעת ליקויים דומים בעתיד. עליה ליזום תכנון של תכניות מתאר במרחב התכנון שלה ולפעול בשיתוף מינהל התכנון לקידום התכניות הכוללניות לרשויותיה.

על הוועדה להשלים את מיפוי עבירות הבנייה בתחומה, ולהוציא היתרי בנייה רק בהתאם לחוק ולתכניות התקפות.



התגלו ליקויים בכל
הקשור לפעילות
הוועדה בהיבט
המקצועי: אי-ייזום
תכניות; טיפול לקוי
בבקשות להכשרה
בדיעבד; וליקויים
בהנפקת היתרים
ואישורים, ובכלל זה
לאולם אירועים
בנשר

על הוועדה לנהל פיקוח ומעקב שיטתיים אחר בקשות להכשרה בדיעבד, ובד בבד עם פעולות אלה לנקוט אכיפה יעילה נגד מבצעי הבנייה הלא חוקית של מבקשי ההכשרות.

על הוועדה להמשיך לשפר באופן מהותי את מערך הפיקוח והאכיפה שלה: לגבש מדיניות אכיפה סדורה וליישמה; לשפר משמעותית את עבודת הפיקוח, כולל ביצוע פיקוח יזום, ואת שיתוף הפעולה עם תובע הוועדה ופיקוח מחוז חיפה; לערוך ביקורות לאיתור בנייה לא חוקית בזמן התהוותה; להוציא בעת הצורך צווי הפסקת עבודה מינהליים ושיפוטניים; להכין תיקי חקירה כנדרש ולהעבירם לתובע תוך פרק זמן סביר לשם הגשת כתבי אישום.

על הוועדה להתקשר עם ספקים ונותני שירותים בהליך תחרותי, בהתאם להוראות החוק ולאוגדן הנהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה.

סיכום

לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, הפועלת מכוח דיני התכנון והבנייה, תפקיד מהותי בפיתוח של המרחב התכנוני שעליו היא מופקדת ובפיקוח עליו. כרשות ציבורית עליה לשמש דוגמה, וחלה עליה החובה לפעול ביעילות, מקצועיות ומועילות, תוך התחשבות בצורכי התושבים במרחבה.

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בעיקר בתחום הפיקוח והאכיפה. בין היתר התגלו עבירות בנייה של נבחרי ציבור, אשר הובילו לפגיעה באמון הציבור, בהרתעה ובאכיפת הוראות החוק.

התגלו ליקויים נוספים בכל הקשור לפעילות הוועדה בהיבט המקצועי: אי-ייזום תכניות; טיפול לקוי בבקשות להכשרה בדיעבד; וליקויים בהנפקת היתרים ואישורים, בכלל זה לאולם אירועים בנשר.

יצוין כי בשנתיים האחרונות, לאחר כניסתם לתפקיד של יו"ר הוועדה מר סמי מלול ומהנדסת הוועדה גב' אורית מרץ, ניכר שיפור בעבודת הוועדה, אך עדיין נותרה מלאכה רבה לצורך תיקון הליקויים.

על הוועדה להפיק לקחים מהליקויים שעלו בדוח זה ולפעול לתיקונם ולמניעת ליקויים דומים בעתיד.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל (להלן - הוועדה המקומית מורדות הכרמל או הוועדה) הוקמה בשנת 1983 מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת⁵. שטח מרחב התכנון של הוועדה (להלן - מרחב הוועדה) הוא כ-22,950 דונם, והוא כולל את תחומי עיריית נשר, עיריית טירת כרמל והמועצה המקומית רכסים (להלן - רשויות הוועדה), אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2015 כ-53,450 תושבים. מרחב הוועדה הוא חלק ממחוז חיפה של משרד הפנים, שעליו מופקדת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית).

הוועדה פועלת מכוח הסמכויות שניתנו לה בחוק התכנון והבניה ובתקנות שהותקנו על פיו, ובין יתר תפקידיה, עליה לפעול לקידום התכנון במרחבה באמצעות תכנון מתארי כוללני או מפורט, לדון בבקשות להיתרי בנייה ולהנפיק היתרי בנייה, לפקח על הבנייה ולאכוף את הוראות החוק.

באוגוסט 2014 התמנה מר סמי מלול ליו"ר הוועדה; הוא החליף את ד"ר מאלק עמרור, שכיהן בתפקיד מיוני 2012. בוועדה שמונה חברים, והיא מעסיקה 15 עובדים נוסף על יו"ר הוועדה: מהנדסת הוועדה שמונתה באוגוסט 2014, מנהל מחלקת פיקוח, שלושה מפקחים, מנהל מחלקת רישוי, שלושה בודקי תכניות ומזכירות. נוסף על אלה הוועדה מעסיקה במיקור חוץ יועץ משפטי, המשמש גם תובע הוועדה, ונותני שירות בתחומי הנהלת חשבונות וחשבות שכן, שמאות ומחשוב.

5 בחוק התכנון והבניה קיימת הבחנה בין שני סוגי ועדות מקומיות לתכנון ולבניה: בסעיף 18 נקבע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת, מועצת הרשות תשמש הוועדה המקומית; ובסעיף 19 לחוק נקבע כי ככלל במרחב תכנון שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, יהיה הרכבה של הוועדה שמונה חברים - יו"ר הוועדה שימנה שר האוצר ו-7 חברים שימנה שר הפנים.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן תפקוד הוועדה והיבטים שונים בפעילותה, בעיקר בשנים 2014-2017, בתחומים האלה: מעמד הוועדה, התכנון, רישוי הבנייה, הפיקוח, האכיפה, המינהל והכספים. בדיקות השלמה נעשו ברשויות הוועדה, במינהל התכנון שבמשרד האוצר, ביחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה מחוז חיפה (להלן - פיקוח מחוז חיפה), ובמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה שבמשרד המשפטים⁶ (להלן - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין).

6 עד ה-1.3.17 נקראה המחלקה "המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין", ובדוח זה היא תוסיף להיקרא בשם הקודם והמוכר.

מעמד הוועדה

הסמכת הוועדה כוועדה עצמאית

מינהל התכנון במשרד האוצר⁷ (להלן - מינהל התכנון) משמש הגורם האחראי במדינת ישראל לגיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים. המינהל עוסק בין היתר בתכנון מרחבי לתשתיות ולמגורים; בתכנון אסטרטגי לטווח ארוך; באסדרת פעולות בתחום הרישוי והבנייה; בתפעול ועדות התכנון ובבקרה עליהן. לכל אחד מתחומי פעולה אלו אחראים אגפים ייעודיים במינהל התכנון.

באוגוסט 2014 נכנס לתוקפו תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 101), שנועד להרחיב את עצמאות הוועדות המקומיות. זאת על מנת לצמצם את תלותן בוועדה המחוזית; לחזק את השלטון המקומי; להגדיל את האחריות והמחויבות של נבחר הציבור ובעלי תפקידים בתחומי התכנון, הבנייה; לקדם קבלת החלטות הוגנת ויעילה בוועדות התכנון; ולשפר את איכות הבנייה⁸.

האגף לוועדות מקומיות במינהל התכנון (להלן - האגף לוועדות מקומיות) הוקם במטרה לסייע לוועדות המקומיות והמרחביות בפעילותן וללוות אותן. בין היתר האגף בוחן האם הוועדה נמצאה מקצועית ויעילה וניתן להסמיכה כוועדה עצמאית, ולפיכך ניתן להעניק לה סמכויות רבות יותר מאשר לוועדה מקומית רגילה. לצורך גיבוש עמדתו בעניין, האגף מתייעץ אחת לחצי שנה עם כמה גורמים, ובהם יושבי ראש הוועדות המחוזיות, היועץ המשפטי לממשלה, מתכנני המחוזות, יושבי ראש ועדות הערר המחוזיות, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה (להלן - הגורמים הממליצים).

הבדיקה העלתה כי בחודשים יולי ואוגוסט 2016 דן האגף לוועדות מקומיות עם הגורמים הממליצים בנוגע להסמכתה של הוועדה⁹. בנובמבר 2016 מסרה מנהלת האגף לוועדות מקומיות לצוות הביקורת כי לדעת הגורמים הממליצים, הוועדה המקומית מורדות הכרמל אינה יעילה ומקצועית דייה, ועליה לשפר את פעילותה בעיקר בתחומי הפיקוח והאכיפה (ראו להלן גם בפרק על הפיקוח והאכיפה).

עד עלה כי בדצמבר 2016 הודיעה מנהלת האגף ליו"ר הוועדה כי בעקבות פניית עיריית נשר וטירת כרמל, מינהל התכנון בוחן להקים לכל אחת מהן ועדה מקומית נפרדת ובכך לפצל את הוועדה. בינואר 2017 כתבה מנהלת האגף ליו"ר

7 יולי 2015, בעקבות החלטת ממשלה, הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר והוגדר כיחידת סמך ממשלתית.

8 משרד הפנים, מינהל התכנון, **תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה - דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה**, יוני 2014.

9 פגישות עם הגורמים הממליצים התקיימו, בין היתר, בלשכת התכנון מחוז חיפה; במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין; ועדת הערר מחוז חיפה; וביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

הוועדה כי חל שיפור של ממש בעבודת הוועדה, ולפיכך המלצת מחוז חיפה היא לבחון את הסמכת הוועדה כוועדה עצמאית "בכפוף ולאחר בחינת הקמת ועדות נפרדות לנשר ו/או טירת הכרמל".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי עליו להכריע בהקדם בעניין פיצול הוועדה על מנת שלא לפגוע בהליך הסמכתה, אם תעמוד הוועדה באמות המידה שנקבעו לכך.

בתשובה שמסרה הוועדה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת הוועדה) צוין כי היא פועלת לשיפור תפקודה בכל תחומי הליבה, לרבות הטמעת הרפורמה בתכנון וברישוי, חיזוק הפיקוח והאכיפה, הטמעת תכניות עבודה עם יעדים מדידים ושיפור השירות לקהל.

בתשובה שמסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי הוועדה החלה לפעול במקצועיות רק לאחרונה, אך "עדיין מתקשה להתמודד עם תוצאות כשלי העבר". מנהלת האגף לוועדות מקומיות כתבה ביולי 2017 ליו"ר הוועדה כי מינהל התכנון החליט שלא לפצל את הוועדה ויחל בבחינת היתכנות הסמכת הוועדה כעצמאית.

על הוועדה להמשיך לנקוט פעולות לשיפור תפקודה המקצועי בתחומים השונים.

תכנון סטטוטורי במרחב הוועדה

תהליכי התכנון והבנייה במדינת ישראל מוסדרים בחוק התכנון והבנייה על תיקוניו. החוק מסדיר את פעילותם של מוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים המאורגנים במבנה מדרגי ומוסמכים לדון, בהתאם לכך, בסוגים שונים של תכניות - תכניות מתאר ארציות, תכניות מתאר מחוזיות, תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות.

חוק התכנון והבנייה מגדיר את מטרותיה של תכנית מתאר מקומית, ובהן לפקח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי ולהבטיח שתכנון הקרקע והשימוש בה ייעשו תוך שמירה על תנאים נאותים של בריאות, תברואה, ניקיון, בטיחות, ביטחון, תחבורה, נוחות ומניעת מפגעים. זאת על ידי ייעוד הקרקע למטרות שונות, כגון מגורים, תעשייה, מסחר, מבני חינוך מבני ציבור, ושטחים ציבוריים פתוחים, כגון פארקים וגנים. עוד נקבע בחוק כי כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית.

בחוק נקבע כי תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים שנקבעו בסעיף 62 לחוק תהיה תכנית שאישורה הוא בסמכות ועדה מקומית¹⁰ (להלן - תכנית בסמכות מקומית). יתר התכניות יהיו בסמכות ועדה מחוזית (להלן - תכנית בסמכות מחוזית). עוד נקבע בחוק כי "הוגשה לוועדה מקומית תכנית בסמכות מחוזית, תדון בה הוועדה המקומית, ותעביר המלצותיה לוועדה המחוזית תוך שישים ימים מהיום שהתכנית הוגשה לה"¹¹. אחת ממטרותיו של תיקון 101 לחוק היא כאמור הרחבת עצמאות הוועדות המקומיות, וכתוצאה מכך הגדלת מספר התכניות בסמכות מקומית ביחס לתכניות בסמכות מחוזית, שתביא לידי שיפור וייעול של הליכי התכנון.

מינהל התכנון יוזם ומקדם תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, ובין יתר תפקידיו הוא אחראי לבקרה על תכניות מתאר מקומיות ועל תכניות מפורטות. הועלה כי על פי נתוני מינהל התכנון, בשנים 2010-2012 היה השיעור הארצי של התכניות בסמכות מקומית 48%, ובשנת 2015, לאחר כניסת תיקון 101 לתוקף, הוא עלה ל-55%.

10 בסעיף 62א(ג) לחוק נקבעו נושאים נוספים שיהיו בסמכותה של ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת ובתנאי שאושרה לה תכנית כוללת (בעניין זה ראו להלן).

11 סעיף 62א(א) לחוק.

הבדיקה העלתה כי 27 מ-55 התכניות שהוגשו לוועדה בשנים 2013-2016 היו בסמכותה (כ-49%). הסמכת הוועדה כעצמאית, אשר לישובים בתחומה תכניות כוללניות¹² מאושרות, עשויה הייתה לאפשר קידום הליכי אישור של כמה מהתכניות שטופלו בוועדה המחוזית.

תכנון יזום של הוועדה

לתכנון יזום של הוועדה המקומית חשיבות רבה בקידום ובפיתוח התכנון במרחבה. לוועדה המקומית ראייה רחבה וכוללנית, המאפשרת לה לאתר כשלים תכנוניים, לקבוע את יעדי התכנון ולכוון את פעולותיה להנעת הפיתוח התכנוני ולשיפור הקיים כמענה על צרכי האוכלוסייה. מכאן, שאף שלא קיימת חובה מפורשת לעשות זאת, מן הראוי שהוועדה המקומית תיזום תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות במרחבה, ולא תסתפק רק באישור ובקידום של תכניות שיזמו גורמים אחרים ובבקרה עליהן.

הבדיקה העלתה כי הוועדה אינה יוזמת תכנון של תכניות מתאר במרחבה. מהנדסת הוועדה ציינה לפני צוות הביקורת כי בשל בעיות תקציביות לא פעלה לתכנון יזום בנושאים בעלי חשיבות עירונית אשר להם השפעה ציבורית רחבה, למשל, פיתוח שכונות חדשות, הקמה או הרחבה של אזורי תעסוקה ומסחר חדשים, הקמת תשתיות והקמת מבני ציבור. מנהל אגף בכיר פיתוח מתודולוגיה במינהל התכנון מסר לצוות הביקורת כי הוא רואה חשיבות רבה בתכנון היזום של הוועדות, ואף ציין כי על הוועדה להביא לפתרון בעיות שנוצרות עקב אי-התאמה של התכנון הקיים.

במרץ 2016 פרסם מינהל התכנון קול קורא לרשויות מקומיות ולוועדות המרחביות, ובו נכתב כי הוא מזמין אותן להגיש מועמדות לקליטת "מתכנן אסטרטגי אורבני"¹³ (להלן - מתכנן אסטרטגי) ולקבל תקן להשמטתו בוועדה. תפקידיו של המתכנן האסטרטגי הם, בין היתר, להתוות את כיווני ההתפתחות של היישובים במרחב התכנון המקומי וליזום מתן מענה תכנוני על צרכי התושבים. עד מועד סיום הביקורת לא הצליחה הוועדה לקלוט מועמד מתאים לתפקיד האמור.

12 לעניין היעדר תכניות כוללניות ליישובי הוועדה ראו להלן בפרק "תכניות מתאר כוללניות".

13 המועמדים למשרה יהיו מבוגרי תכנית "צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני 2016". מסיימי התכנית, הנמשכת שש שנים, מקבלים תואר שני מהטכניון.



 הוועדה אינה יוזמת

 תכנון של תכניות

 מתאר בהתאם

 לצורכיהן ולכיווני

 ההתפתחות העתידיים

 של הרשויות

 המקומיות במרחבה

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות במרחבה לתכנון יזום בהתאם לצורכיהן ולכיווני ההתפתחות העתידיים שלהן. זאת גם כדי למצות את הפוטנציאל התכנוני ברשויות הוועדה ולצמצם ככל הניתן את הבעיות התכנוניות הקיימות. איתור מועמד לתפקיד מתכנן אסטרטגי לוועדה יכול לסייע לה בקידום ובפיתוח של התכנון במרחבה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לאחרונה לקידום יוזמות תכנוניות במרחבה. לשם כך נדרש כוח אדם מקצועי ומנוסה, ועד לגיוס מתכנן אסטרטגי אורבני ולהכשרתו "נשקלת האפשרות להסתייע בכוח אדם מיומן על בסיס מיקור חוץ".

תכניות מתאר כוללניות

בחוק נקבע כי תכנית מתאר כוללנית היא תכנית מתאר שאישרה הוועדה המחוזית, החלה על כל שטח מרחב התכנון של יישוב או על חלק משמעותי ממנו¹⁴. בתכנית קווים כלליים ומנחים להתפתחות היישוב ולייעודי הקרקע בתחומו. התכנית הכוללנית קובעת את המסגרת התכנונית הכוללת של היישוב לטווח ארוך, והיא משמשת בסיס תכנוני לתכניות מפורטות שמכוחן אפשר להוציא היתרי בנייה. בהוראות תמ"א 1535¹⁵ נקבע כי הוועדות המקומיות יכינו תכניות מתאר ליישובים המונים יותר מ-2,000 תושבים, אם תכניות המתאר של יישובים אלה אינן מעודכנות.

בהיעדר תכנית מתאר כוללנית, לגורמי התכנון אין אפשרות לראות את מרחב התכנון בראייה מערכתית, וכתוצאה מכך עלולים להיפגע התכנון והפיתוח בטווח הקצר והארוך. מצב זה מקשה על הוועדות המקומיות להתמודד עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות ולהשיג מטרות ארוכות טווח. כמו כן, בהיעדר ראייה תכנונית כוללת, הוועדות המקומיות עלולות לאשר תכניות

14 תכנית מתאר כוללנית כוללת את העניינים הללו: ייעודי הקרקע בתחום היישוב ושימושי הקרקע המותרים לכל אחד מהייעודים; קביעת שטחי קרקע המיועדים לשטחים פתוחים ולצורכי ציבור או קביעת הנחיות בדבר שטחים שיש לייעד לצרכים אלה; קביעת השטח הכולל המותר לבנייה בכל ייעוד או בכלל הייעודים, גם בלא קביעת זכויות בנייה בכל מגרש או במגרש כלשהו; הנחיות בדבר שטחי קרקע שיש לייעד לתחבורה, לחניה, לביוב ולתשתיות, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו ביישוב, לרבות התוויית הדרכים העיקריות בתחומי השטחים.

15 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור שאישרה הממשלה בשנת 2005.

מפורטות נקודתיות הקובעות מציאות תכנונית בשטח ופוגעות בתכנון העתידי של המרחב¹⁶.

הבדיקה העלתה כי לרשויות הוועדה אין תכניות כוללניות וכי תכניות המתאר הקיימות אינן עדכניות: תכנית המתאר הקיימת לנשר היא משנת 1973, לרכסים - משנת 1987, ולטירת כרמל אין תכנית מאושרת כלל. עוד העלתה הבדיקה כי האגף לתכנון מקומי במינהל התכנון (להלן - האגף לתכנון מקומי) קידם בשנים האחרונות הכנת תכניות כוללניות לערים נשר וטירת כרמל, ולשכת התכנון המחוזית קידמה תכנית מפורטת ליישוב רכסים.

קיומה של תכנית כוללנית לעיריות נשר וטירת כרמל עשוי היה לפתור בעיות תכנוניות ולהסיר חסמים שנוצרו במהלך השנים. כך למשל, בדוחות מצב קיים¹⁷ שהכין מינהל התכנון באוקטובר 2015 צוין, בין היתר, כי בנשר מוצו מרבית עתודות הקרקע המיועדות למגורים מלבד שתיים; מרבית התכניות המפורטות בעיר מומשו למעט תכניות להתחדשות עירונית, שככל הנראה לא יצאו אל הפועל עקב כדאיות כלכלית נמוכה. בטירת כרמל תכנית כוללנית ליישוב תסייע לפתח את העיר מהבחינה הכלכלית, להרחיב את בסיס האוכלוסייה, לפתוח חסמים תחבורתיים, ולפנות את שטח מחנות הצבא בצפון מערב העיר בסמוך לחוף הים לצורך תכנון מאות יחידות דיור חדשות.

נוכח החשיבות של תכניות כוללניות לפיתוח התכנון העתידי במרחב הוועדה, מן הראוי שמינהל התכנון, בשיתוף הוועדה ורשויותיה, ישלימו את הכנתן של התכניות האמורות לעיריות נשר וטירת כרמל. זאת, על מנת לקבוע מסגרת תכנונית מחייבת לגורמי התכנון ולרשויות הוועדה.

בתשובת מינהל התכנון נמסר כי תכניות המתאר הכוללניות לערים נשר וטירת כרמל "נמצאות בשלב עריכת מסמכי התכנית הסופיים, כהכנה להגשתן למוסדות התכנון". הוועדה ציינה בתשובתה כי היא פועלת לקידום התכניות הכוללניות בשיתוף מינהל התכנון.

16 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון", עמ' 553.

17 דוח מצב קיים הוא שלב ראשוני בהכנת תכנית כוללנית ליישוב שבו נבחן המצב התכנוני הקיים ביישוב תוך ציון הבעיות והחסמים.

תכנית מפורטת יישובית למועצה המקומית רכסים

בסעיף 61א(ב) לחוק נקבע כי כל משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות, ועדה מקומית או רשות מקומית בתחום מרחבה וכן בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית. כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית.

הכנת תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מפורטת ליישוב שלם (להלן - תכנית מתאר יישובית מפורטת) היא מורכבת ואורכת זמן רב יותר מהכנת תכנית כוללת לאותו יישוב, בין היתר נוכח הצורך לבחון ולתכנן כל מגרש הכלול בגבולות התכנית. נציגי האגף לתכנון מקומי מסרו לצוות הביקורת כי נוכח מורכבות הפעולה והזמן הכרוך בכך - הכנתה של תכנית מפורטת יישובית היא יעילה יותר ביישובים קטנים, בסדר גודל של 1,000 עד 5,000 תושבים.

הבדיקה העלתה כי מינהל התכנון לא קבע אמות מידה כתובות וברורות להכנת תכניות מפורטות יישוביות, כמו למשל מספר התושבים וגודל היישוב. עוד עלה בבדיקה כי למינהל התכנון אין נתונים בנוגע לתכניות המפורטות היישוביות שהוכנו במהלך השנים.

הועלה כי משרד הפנים החליט להכין תכנית מפורטת יישובית למועצה המקומית רכסים (להלן - התכנית המפורטת לרכסים). באוגוסט 2013 התקשר מינהל התכנון - שהיה באותה העת במשרד הפנים - עם צוות מתכננים, בהסכם להכנת התכנית המפורטת לרכסים. בהסכם נקבע, בין היתר, אבני דרך להכנת התכנית ומועדי ביצוע התשלום. בינואר 2014 החלה לשכת התכנון המחוזית בהובלת התכנית ובניהולה.

בביקורת לא נמצאו הנימוקים שהנחו את משרד הפנים בהחלטתו לערוך את התכנית המפורטת לרכסים ולא להכין ליישוב תכנית כוללת, אף שמספר התושבים בו הוא יותר מ-10,000. הועלה כי ההחלטה להכין את התכנית המפורטת לרכסים נבעה, בין היתר, מהרצון להקל על הכשרה בדיעבד של חלק מעבירות הבנייה הרבות שבוצעו ביישוב לפני אישור התכנית, וכן כדי להוציא היתרי בנייה מכוחה של התכנית ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת נוספת למקרקעין.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי "ככלל, תכנית מתאר מפורטת תוכן ליישוב שמספר תושביו עד 5,000 נפש. מעבר לגודל זה, תוכן תכנית מתאר כוללת אלא אם נקבע אחרת בהחלטת ממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי מן הראוי לקבוע אמות מידה למקרים שבהם יש ליזום ולגבש תכניות מפורטות יישוביות ולפרסם אמות מידה אלה.

רישוי, פיקוח ואכיפה

רישוי

בפרק ה' לחוק התכנון והבנייה נקבע כי כל עבודות הבנייה המפורטות בחוק ייעשו רק לאחר קבלת היתר מרשות הרישוי המקומית¹⁸ ובהתאם לתנאיו, ובכלל זה הקמת בניין ובניית תוספת לבניין קיים (להלן - היתר בנייה). עוד נקבע בחוק כי רשות הרישוי לא תיתן היתר בנייה אלא אם העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות, להנחיות המרחביות ולהוראות אחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. מכוח החוק פורסמו תקנות המפרטות את פעולות הוועדה לפני מתן היתר בנייה ואישורים נוספים הכרוכים בו. כך למשל, הליך הנפקת טופס¹⁹ לקראת גמר הבנייה.

הכשרה בדיעבד (לגליזציה) של בנייה לא חוקית

הכשרה בדיעבד (לגליזציה) של עבירות בנייה היא פעולה של מתן תוקף חוקי בדיעבד לבנייה לא חוקית באמצעות תיקון תכנית החלה על המקרקעין או תיקון ההיתרים על ידי רשויות התכנון. חוזר שהוציא מנכ"ל משרד הפנים ב-2004²⁰ (להלן - החוזר מ-2004) עסק, בין היתר, בנוק שגורמת תופעת ההכשרה בדיעבד. בחוזר צוין כי "אישור תיקון או שינוי לתכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עבירות בנייה בוטות, משדר מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה של האכיפה. יתרה מזו, לעיתים קרובות, בלחץ העובדות המוגמרות, מאשרים מוסדות התכנון תיקונים ושינויים שלא עולים בקנה אחד עם עקרונות התכנון הראוי, ושלא היו מתאשרים מלכתחילה. בכך ניתן עידוד לעבריינות וחוטאים יוצאים נשכרים". בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מינואר 2001²¹ נכתב כי מרכיב ההרתעה נגד עברייני בנייה המבקשים להכשיר בנייה לא חוקית הוא קריטי, ולפיכך יש לדרוש ענישה חמורה ומרתיעה, כספית ואחרת, גם אם בינתיים הוכשרה הבנייה בדיעבד.

18 בסעיף 30 לחוק נקבע כי יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית יהיו "רשות רישוי מקומית" לעניין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק.

19 בתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות חיבור לחשמל), נקבעו התנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש, כדי שניתן יהיה לקבל אישור לחברו לחשמל ולמים (להלן - טופס 4). בוועדה נהוג לראות את מועד הנפקת טופס 4 כמועד גמר הבנייה.

20 חוזר 1/2004, ינואר 2004.

21 מס' 8.1150.

בפסק דין משנת 2013²² קבע בית המשפט העליון כי עם השיקולים שעל מוסדות התכנון להביא בחשבון בבואם לאשר תכנית שמטרתה הכשרה בדיעבד, נמנים גם שיקולים שעניינם הגנה על שלטון החוק ואי-עידודה של עבריינות בנייה. הכשרה בדיעבד בלי להתחשב בשיקולים אלה עלולה, לפי בית המשפט, אף לגרום למצב שבו "עברייני בנייה ישקלו את צעדיהם לפי כדאיותן הכלכלית של חריגות הבנייה, בחינת אחרוג, אקנס (בבית המשפט בהליך פלילי), אכשיר (במוסדות התכנון) ואפיק רווחים, או שמא טוב קנס ועמו שתי קומות נוספות ללא היתר".

במרחב הוועדה הועלו מקרים שבהם מבצעי בנייה הגישו בקשות להיתרי בנייה בדיעבד על מנת להכשירה, לאחר שהחלו בעבודות הבנייה ללא היתר, ולעתים אף לאחר סיום הבנייה. בחלק מהמקרים הוגשו גם בקשות לאישור תכניות מפורטות חדשות, מאחר שהתכניות הקיימות אינן מאפשרות להכשיר את הבנייה הקיימת.

פיקוח ומעקב של הוועדה אחר בקשות להכשרה בדיעבד: על מנת שהוועדה תוכל לצמצם את תופעת הבנייה הלא חוקית והכשרתה בדיעבד עליה לנהל מעקב ופיקוח אחר הבקשות, ובכך יתאפשר לה להעריך את היקף התופעה במרחבה, לבחון את אופי עבירות הבנייה ומיקומן, ובהתאם לכך לקבוע תכנית עבודה לטיפול בתופעה.

על פי נתונים שמסרה הוועדה לצוות הביקורת על שיעור הבקשות להכשרה בדיעבד במרחב התכנון שלה, בשנים 2014-2016 הוגשו 90 בקשות כאמור, ומהן אושרו 55 בקשות והונפק להן היתר בנייה (כ-61%)²³. נמצא כי הנתונים שמסרה הוועדה היו חלקיים מאחר שהיא לא סיווגה את הבקשות באופן שיטתי וסדיר במערכת הממוחשבת כבקשות להכשרה בדיעבד, ובשל כך היא לא הייתה מודעת להיקף האמיתי של הכשרת בנייה בדיעבד בתחומה.

רק במהלך הביקורת, בפברואר 2017, הכינה הוועדה נוהל להכשרה בדיעבד. בין היתר נקבע בנוהל כי "בכל בקשה על עובדי מחלקת הרישוי לציין במפורש כי המדובר בהכשרה בדיעבד ולהקפיד לרשום במערכת הממוחשבת קודים מיוחדים להכשרה בדיעבד למצב קיים או הכשרה בדיעבד לבנייה חדשה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לעדכן את כל הבקשות להכשרה בדיעבד במערכת הממוחשבת ולהקפיד כי הטיפול בהן ייעשה בהתאם לנוהל שקבעה, כדי שתוכל לקבל תמונה מלאה ומהימנה על היקף תופעת ההכשרה בדיעבד במרחב הוועדה ובכך לפעול לצמצום ממדי התופעה.

22 ע"מ 65/13 הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 7.7.13).

23 נתונים מדוח שהופק מהמערכת הממוחשבת של הוועדה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי במסגרת הנוהל להכשרה בדיעבד היא הנחתה את עובדיה לעדכן, לרשום ולסווג במערכת הממוחשבת את כל הבקשות להכשרה בדיעבד.

שכונת "בנה ביתך" בנשר: שכונת "בנה ביתך" הוקמה בשנות ה-80 וה-90 של המאה העשרים בהתאם לתכנית שאישרה הוועדה המחוזית באוקטובר 1983²⁴ (להלן - התכנית הישנה) על שטח של כ-100 דונם. בתכנית הישנה נקבעו הוראות לבנייה ופיתוח למגורים א' - שטח לבניית בתים חד-משפחתיים ודו-משפחתיים בהתאם להוראות המפורטות בתכנית.

נמצא כי במשך השנים ביצעו בעלי בתים בשכונה בנייה לא חוקית בהיקף נרחב בניגוד להוראות התכנית הישנה ולהיתרי הבנייה שהונפקו מכוחה וכי הוועדה לא נקטה פעולות אכיפה שיטתיות נגד עברייני הבנייה. עיקר העבירות היו מסוג סגירת חללים בקומות עמודים, שנוצרו עקב המבנה הטופוגרפי של השכונה שנבנתה בשיפוע תלול, לצורך שימוש למגורים ולאחסון. עוד עלה כי מבין תושבי השכונה שביצעו בנייה לא חוקית היו נבחרו ציבור של העיר נשר, למשל ראש העירייה לשעבר (עד שנת 2013) מר דוד עמר (ראו להלן בפרק על עבירות בנייה של נבחרו ציבור).

הועלה כי עיריית נשר יזמה²⁵ והגישה תכנית חדשה²⁶ שמטרתה העיקרית להכשיר בדיעבד את עבירות הבנייה בשכונה (להלן - התכנית החדשה). בדברי ההסבר לתכנית נכתב, בין היתר, "מטרת התכנית הסדרת בניה בשכונה קיימת כפוף להוראות התכנית, ובהתאם להגדלת אחוזי הבניה בנפחים הקיימים". ביולי 2008 אישרה הוועדה להעביר את התכנית לוועדה המחוזית "עם המלצה להפקדה", ובדצמבר 2012 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית. התברר כי התכנית החדשה אכן הכשירה חלק מעבירות הבנייה הקיימות בשכונה.

נוכח חריגות הבנייה הנרחבות בשכונה ובעקבות אישור התכנית החדשה, פרסם בינואר 2014 יו"ר הוועדה הקודם הודעה לתושבי השכונה, ולפיה בעלי בתים אשר ביצעו שינויים שלא על פי היתר בנייה כחוק, מתבקשים לפנות למשרדי הוועדה לצורך בקשה להכשרה בדיעבד של עבירות הבנייה וקבלת היתר בנייה כנדרש על פי חוק (להלן - מבצע אכיפה). אולם בפברואר 2014 סיכמו ראש עיריית נשר ויו"ר הוועדה הקודם על הקפאת ההודעה שנמסרה לתושבים ועל הקמת ועדה משותפת לעירייה ולוועדה לבחינת הנושא.

נמצא כי הוועדה הפסיקה את מבצע האכיפה נגד מבצעי הבנייה הלא חוקית בשכונה, ובשנים 2014-2017 נפתחו שישה תיקי פיקוח בלבד נגד מבצעי בנייה לא חוקית באותה שכונה.

24 תכנית ג/1059, "בניה עצמית ברמות נשר".

25 בסעיף 1.8 להוראות התכנית החדשה (ראו להלן) נכתב כי "מגיש התכנית" ו"היום בפועל" היא עיריית נשר.

26 תכנית מכ/167א, "בנה ביתך רמות נשר - עדכון".

בעלי בתים בשכונת
בנה ביתך בנשר,
ובהם נבחרו ציבור,
ביצעו בנייה לא חוקית
והוועדה הפסיקה את
מבצע האכיפה נגדם

בתשובה שמסרו עיריית נשר וראש העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי מטרת התכנית החדשה הייתה להתאים את הוראות הבנייה למציאות הקיימת בשטח, לרבות "הסדרי חנייה, עדכון ייעודי קרקע ולרבות הסדרת עבירות בניה אשר התארכו במשך 20 שנים וועדות התכנון ראו צורך להסדיר". עוד הוסיפו כי הקפאת הודעת הוועדה על מבצע האכיפה נועדה לתת לתושבים שהות מספקת "להגשת בקשות והשגת היתרים בהתאם לתכנית החדשה שאושרה", וכי האכיפה היא באחריות הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על כי הפסיקה את מבצע האכיפה נגד מבצעי הבנייה הלא חוקית בשכונת בנה ביתך בנשר, משום שבכך העבירה את המסר ולפיו "איש הישר בעיניו יעשה", ויתרה מזו, עולה החשש כי עברייני הבנייה אף יצאו נשכרים. על הוועדה לאכוף באופן נחרץ את הוראות החוק, בייחוד נוכח אישור התכנית החדשה שהכשירה חלק מעבירות הבנייה בשכונה. על הוועדה לדרוש מהבונים להוציא היתרי בנייה בדיעבד כדי, בהתאם לתכנית שאושרה, ולשקול לדרוש הריסתה של הבנייה הבלתי חוקית שלא ניתן להכשירה בדיעבד.

הוועדה מסרה כי לאחרונה איתרה מקרים של בנייה לא חוקית חדשה במרחבה, תשעה מהם בשכונת בנה ביתך, וכי מקרים אלה "יבחנו בהתאם למדיניות האכיפה של הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אל לה להסתפק באכיפת הבנייה הלא חוקית בשכונת בנה ביתך מהשנים האחרונות, אלא לקבוע אמות מידה ברורות לטיפול בכלל הבנייה הלא חוקית בשכונה שטרם הוסדרה כחוק, זאת כדי להימנע מאכיפה בררנית.

פרויקט מגורים ברחוב הסחלב בטירת כרמל: בנובמבר 2011 נתנה הוועדה לחברה א' היתר בנייה להקמת מבנה מגורים בשטח עיקרי של 2,314 מ"ר ושטחי שירות של 2,029 מ"ר (להלן - הפרויקט) בהתאם לתכנית מכ/448 שחלה על המקרקעין (להלן - התכנית). על פי תנאי ההיתר, המבנה כלל 27 יחידות דיור: 11 דירות בקומת הקרקע הכוללות מרתף שירות ו-16 דירות בקומות הראשונה והשנייה.

נמצא כי בשנים 2012-2014 בנתה חברה א' בניגוד לתכנית ובניגוד להיתר. בין היתר, חרגה החברה מאחוזי הבנייה המותרים; בנתה קומת מרתף למטרת מגורים ולשימוש עיקרי; ביצעה הרחבה של דירות באמצעות בניית חללים נסתרים בקומת המרתף שהוסתרו על ידי סגירה זמנית. הועלה כי רק בינואר 2014, סמוך למועד סיום בניית הפרויקט, ערך מפקח הוועדה בדיקה בפרויקט ומצא כי נעשו בו עבירות בנייה והוא אף אוכלס ללא אישור הוועדה המקומית.



פיקוח של הוועדה על פרויקט מגורים בטירת הכרמל במהלך בניית הפרויקט היה עשוי למנוע את המשך הבנייה הלא חוקית רחבת ההיקף ואת אכלוסן של הדירות בידי הרוכשים ללא טופס 4

לפיכך החליטה הוועדה לא להוציא טופס 4 לפרויקט עד שלא תוגש תכנית מתוקנת הכוללת את השינויים והחריגות.

באפריל 2014 הגישה חברה א' ערר לוועדת הערר המחוזית - מחוז חיפה (להלן - ועדת הערר) כנגד סירובה של הוועדה להנפיק טופס 4 למבנה. מתגובת הוועדה המקומית לערר עלה כי קיימת חריגה של כ-10% מתנאי התכנית בשטחי השירות שנבנו. באוקטובר אותה שנה דחתה ועדת הערר את בקשתה של חברה א' וציינה בהחלטתה כי "מדובר בחריגות בנייה בוטות וקשות שבוצעו ע"י העוררת [חברה א'], אשר אף הגדילה, מכרה ואכלסה את הדירות בבניין למרות שידעה כי לדירות אלה (או לחלקים מהן) אין היתר ולא ניתן להכשירן. כעת מבקשת מאתנו העוררת [חברה א'] כי נסייע לה 'להכשיר את השרץ'".

בפברואר 2015 הגישה חברה א' לוועדה המחוזית תכנית מפורטת להכשרת הבנייה הלא חוקית שביצעה (להלן - התכנית החדשה). באפריל 2015 נדונה התכנית החדשה בוועדת המשנה של הוועדה המחוזית, והיא החליטה לאשרה בתנאים. נציגת לשכת התכנון המחוזית מסרה לצוות הביקורת כי גורמי התכנון - הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית והרשות המקומית - פעלו להכשיר את הבנייה הלא חוקית בפרויקט. עוד מסרה כי לולא הרצון לסייע לרוכשים ואלמלא העובדות שכבר נקבעו בשטח, שלגבי חלקן היה קושי רב בהליך ההכשרה, סביר שהוועדה המחוזית לא הייתה מאשרת את התכנית החדשה שהגישה חברה א'. הועלה כי ביוני 2016 הגישה הוועדה כתב אישום כנגד חברה א'.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית מורדות הכרמל על שלא פעלה למנוע את הבנייה הלא חוקית בפרויקט בעת התהוותה. פיקוח על הפרויקט במהלך ביצוע הבנייה היה עשוי למנוע או לעצור את המשך הבנייה הלא חוקית רחבת ההיקף ואת אכלוסן של הדירות בידי הרוכשים ללא טופס 4 כמתחייב.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "הקביעה כי בוצעו עבודות בנייה בלתי חוקיות והיה ניתן לאתרם ולמנוע עובדה מוגמרת אינה נכונה, היות ורק בשלב הגמר ניתן היה להבחין כי קומות המרתף יועדו לחדרי מגורים".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי ניתן היה לאתר חלק מהבנייה הלא חוקית לכל הפחות, לו היה המפקח מבקר במקום במהלך הבנייה, כפי שנדרש ממנו במסגרת תפקידו²⁷, ולא רק בגמר הבנייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי בשל מחדליה בפיקוח על הבנייה ואכיפת החוק נוצר מצב שבו היא מכשירה את הבנייה הלא חוקית שביצעה חברה א', פעולה המעודדת עבריינות בנייה ויוצרת מצב שבו החוטא יוצא נשכר.

טיפול הוועדה בבנייה לא חוקית של נבחרי ציבור

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2013²⁸ בנושא "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" נקבע, בין היתר, כי "מראית פני הצדק מחייבת כי הטיפול במקרה מסוים או בסוג מסוים של מקרים ייעשה על ידי גורם שאינו קשור לוועדה המקומית או למערכת האכיפה המקומית (בין היתר, מקרים של חשד לביצוע עבירות על ידי נבחרי ציבור בוועדה המקומית, עובדים בכירים בה או ברשות המקומית וכיו"ב)".

הועלה כי כמה נבחרי ציבור ברשויות הוועדה, שחלקם היו גם חברי מליאת הוועדה, ביצעו במהלך השנים בנייה לא חוקית בנכסיהם הפרטיים. כך למשל, ראש עיריית נשר לשעבר²⁹; סגן ראש עיריית נשר³⁰; ומר דן כהן, סגן ראש המועצה המקומית רכסים וראש המועצה לשעבר.

עבירות הבנייה של נבחרי הציבור התגלו לוועדה רק לאחר קבלת תלונות, ורק לאחר שהסתיימה הבנייה ומבצעי העבירות עשו במבנים שימוש שלא כדין. עבירות אלו טופלו או מטופלות על ידי גורמים מחוץ לוועדה - פיקוח מחוז חיפה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ובחלק מהמקרים הגישה המדינה כתבי אישום.

בית סגן ראש המועצה המקומית רכסים: במועד הביקורת כיהן הרב דן כהן כסגן ראש המועצה המקומית רכסים (להלן - סגן ראש המועצה), וקודם לכן, מנובמבר 2008 ועד נובמבר 2013, כיהן כראש המועצה. בספטמבר 2003 גילה מפקח הוועדה בנייה לא חוקית בסטייה מההיתר הקיים בבית המגורים של סגן

27 ראו להלן בתת הפרק על הפיקוח והאכיפה.

28 מס' 8.1101.

29 ב-3.11.16 הוגש כתב אישום נגד ראש העירייה לשעבר מר דוד עמר ורעייתו על בנייה לא חוקית שביצעו.

30 הוגשו כמה כתבי אישום כנגד סגן ראש עיריית נשר, מר משיח עמר, והוא הורשע בעבירות של תכנון ובנייה ועבירה של אי קיום צו שיפוט. במאי 2017 קיבל בית המשפט המחוזי את ערעור המדינה, וקבע כי במעשים שבהם הורשע מר משיח עמר דבק קלון (עפ"א 20258-02-17 מדינת ישראל נ' משיח עמר). בעקבות זאת התפטר מר משיח עמר מתפקידו במועצה.

ראש המועצה. בנובמבר 2010, לצורך דיון בתכנית שהגיש סגן ראש המועצה להסדרת הבנייה הלא חוקית שביצע, התגלתה בביתו בנייה לא חוקית נוספת, הכוללת יחידת דיור למגורים בקומת העמודים בשטח של כ-70 מ"ר. בספטמבר 2013 הגיש סגן ראש המועצה לוועדה בקשה להכשרה בדיעבד לצורך קבלת היתר לבנייה הלא חוקית בביתו, והיא אישרה את הבקשה בתנאים. אולם סגן ראש המועצה לא מילא את התנאים עד תום המועד שנקבע בבקשה, ותוקפה פג. בפברואר 2017 הגיש סגן ראש המועצה בקשה חדשה, הוועדה אישרה אותה באותו החדש, ונתנה לו היתר במאי אותה השנה.

נמצא כי מאז גילתה הוועדה בשנת 2003 את הבנייה הלא חוקית שביצע סגן ראש המועצה בביתו, היא לא נקטה נגדו פעולות אכיפה, לא פעלה למצות עמו את הדין ולא העבירה את הטיפול בתיק לפיקוח מחוז חיפה לאחר היבחרו לנבחר ציבור. רק במהלך הביקורת, בינואר 2017, הנחו יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה את מנהל מחלקת הפיקוח להעביר את הטיפול בתיק לפיקוח מחוז חיפה בשל היות עובר העבירה נבחר ציבור. כמו כן נמצא כי נוכח הליך ההכשרה בדיעבד החליט פיקוח מחוז חיפה שלא לטפל בתיק הפיקוח.

סגן ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי כאשר נבחר להיות איש ציבור הגיש תכנית "כדי לאשר את הקיים ולהיות איש ציבור ללא רבב".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כי לא פעלה במשך שנים כנגד הבנייה הלא חוקית בביתו של סגן ראש המועצה, אף שידעה עליה משנת 2003. התנהלות רשלנית זו של הוועדה תמוהה, ומעלה חשש להעדפה פסולה על רקע העובדה שמדובר בנבחר ציבור משנת 2008. על הוועדה המקומית לנהוג בהקפדה יתרה ובמשנה תקיפות בעת טיפולה בעבירות בנייה שנעשות על ידי נבחרי הציבור.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על נבחרי ציבור להיות שומרי חוק לדוגמה ולמופת, ולהקפיד על קיום חובותיהם האזרחיות אף יותר מכל תושב אחר.

חשש לבנייה לא חוקית של מפקח וועדה

בפברואר 2011 ריענן מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין דאז לתובעי הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות את מדיניות המחלקה, ולפיה "חשדות לביצוע עבירות על ידי הוועדה המקומית/הרשות המקומית, נבחרי הציבור בהן, עובדיהן, בני משפחותיהם ולעיתים אף מקורביהם - יחקרו ויטופלו על ידי מערך האכיפה של המדינה". עוד ציין כי יש "להעביר לידיעת הפרקליט האחראי במחלקה כל תלונה... שעניינם חשד לביצוע עבירה על חוק התכנון והבנייה על ידי מי מהאמורים לעיל, כדי לקבל הנחיות ספציפיות בעניין המשך הטיפול בה".

באוקטובר 2014 הגיעה תלונה ללשכת הממונה על מחוז חיפה דאז (להלן - הממונה דאז), ולפיה בביתו של מפקח בוועדה המועסק בתפקידו משנת 2012 (להלן - עובד א') בוצעה בנייה בלתי חוקית. הממונה דאז פנה במכתב ליו"ר הוועדה, וביקש לקבל את תגובתו על כך. באותו החודש כתב עובד א' ליו"ר הוועדה, בתשובה על התלונה (להלן - הודעת עובד א'), כי לביתו יש היתר בנייה וטופס 4, וכי לא בוצעו בו כל עבודות בנייה או שיפוצים מעל עשר שנים. יו"ר הוועדה העביר את תגובת עובד א' לממונה דאז.

נמצא כי הממונה דאז והוועדה הסתפקו בהודעת עובד א'; לא נערך ביקור במקום לבדיקת החשד לביצוע בנייה לא חוקית, והעניין לא הועבר לידיעת תובע הוועדה ולטיפול פיקוח מחוז חיפה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה כי משהגיעה אליו התלונה על חשד לבנייה בלתי חוקית של המפקח, היה עליו ליזום ביקורת בביתו של המפקח לבדיקת החשד וליידע באופן מידי את תובע הוועדה בעניין כדי שיעביר את הטיפול לפרקליט האחראי לכך במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. הסתפקותו של יו"ר הוועדה בהודעת עובד א' והימנעותו מבדיקה ממצה של החשדות, בייחוד נוכח תפקידו של המפקח, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של הוועדה על פי החוק ויש בה משום מסר שלילי ופגיעה בשוויון בפני החוק.

יו"ר הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן - תשובת יו"ר הוועדה) כי ההנחיה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לא הייתה ידועה לו. הוא ציין כי בעקבות הביקורת, במאי 2017, הוא העביר את התלונה לתובע הוועדה כדי שיעבירה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, בהתאם להנחיות.

הגשרים התלויים בנשר

גשר הוא מבנה הנשען על סמכים ומוקם מעל מכשול פיזי או שקע, כגון נחל, דרך, מסילת רכבת, ומשמש מעבר לנשיאת עומסים ניידים, כמו כלי רכב, רכבות והולכי רגל³¹. גשר תלוי מתאפיין במפתח גדול בין הסמכים, והוא בעל מיסעה התלויה על כבל פלדה עבה, חזק וגמיש באמצעות כבלים אנכיים. בתחום עיריית נשר, בשטח בבעלות הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) הקרוי "פארק קק"ל", הוקמו בשנת 2005 שני גשרים תלויים באורך של כ-70 מטר וברוחב של 1.20 מטר לשימוש מטיילים (להלן - הגשרים התלויים). הגשרים ממוקמים מעל ערוץ נחל ובנויים מארבעה כבלים המחברים לבסיסים קבועים.

31 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), בפרק "טיפול שוויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל", עמ' 115 (להלן - הדוח על הגשרים).



הגשרים התלויים
בנשר משמשים את
קהל המטיילים יותר
מ-12 שנה, בלי
שקיימות הוראות
לתחזוקה רב-שנתית
המותאמת לגילם
ולמצבם. על עיריית
נשר לקבוע הוראות
תחזוקה לגשרים כדי
להמשיך ולהבטיח את
שלום הציבור

נמצא כי הוועדה נתנה לקק"ל היתר בנייה להקמת הגשרים ביולי 2003 בהתאם לתכנית מכ/584 שחלה על השטח.

מבקר המדינה כבר כתב בדוח על הגשרים כי "פעולות יזומות כמו בדיקות הנדסיות תדירות, עבודות ניטור ועבודות תחזוקה בגשר דרושות על מנת לשמור על תקינותו ולהבטיח מילוי תפקידו"³². עוד ציין שם מבקר המדינה כי על הרשויות המקומיות לדאוג לתקינות הגשרים שבתחומן ולתחזוקתם על מנת למנוע פגיעה בשלום הציבור ובביטחונו, שכן הזנחת הטיפול השוטף בהם עלולה לגרום לאובדן חיי אדם או לפגיעה בהם.

אשר לגשרים תלויים, מאחר שמצבם התפקודי והפיזי ומידת השחיקה שלהם מושפעים מאופן השימוש בהם ומנפח התנועה עליהם, קיימת חשיבות לתכנון עבודות תחזוקה בהם לטווח הקצר ולטווח הארוך, על פי תכנית לביצוע תחזוקה שוטפת ותכנית לביצוע תחזוקה תקופתית (להלן - הוראות התחזוקה).

נמצא כי הוועדה לא כללה בתנאים להיתר הבנייה להקמת הגשרים התלויים הנחיות לתחזוקתם. עוד נמצא כי בדצמבר 2015 התקשרה עיריית נשר עם החברה שתכננה את הגשרים התלויים (להלן - החברה המתכננת) לקבלת "מפרט לקבלן לתחזוקת גשרים תלויים בפארק נשר" (להלן - המפרט). במבוא למפרט צוין כי "עבודות התחזוקה והטיפול במפגעים יתבצעו על פי דוחות בדיקה דו שבועיים וחצי שנתיים שיועברו באופן שוטף לקבלן". במפרט אין אזכור של בדיקות תחזוקה שנתית ורב-שנתית של הגשרים התלויים שנקבעו על פי הוראות תחזוקה.

יוצא אפוא שהגשרים התלויים משמשים את קהל המטיילים יותר מ-12 שנה, בלי שקיימות הוראות לתחזוקה רב-שנתית המותאמת לגילם ולמצבם. עוד נמצא כי במהלך הביקורת המליץ מהנדס עיריית נשר לראש העירייה כמה פעמים לסגור את הגשרים התלויים בלי שנימק בכתב את הסיבות לכך, והגשרים נסגרו ונפתחו לסירוגין.

נוכח ייחודם המבני של גשרים תלויים, העלולים להישחק עקב חלוף הזמן, תנאי מזג האוויר והתנועה הרבה עליהם, היה צורך חיוני בקביעת הוראות תחזוקה מחייבות ומפורטות לתחזוקה של הגשרים התלויים בנשר. על עיריית נשר לקבוע, באמצעות גורמי מקצוע מוסמכים, הוראות לתחזוקה שנתית ורב-שנתית של הגשרים התלויים ולפקח על ביצועם, כדי להמשיך ולהבטיח את שלום הציבור.

עיריית נשר ציינה בתשובה נוספת מיוני 2017 (להלן - התשובה הנוספת) כי "העירייה מטפלת בליקויים הנדרשים והנושא בתחום אחריותו המקצועית של משרד מהנדס העיר". העירייה הוסיפה כי היא פועלת להתקשרות עם החברה

המתכננת, "לעריכת תכנית לביצוע תחזוקה שנתית ורב שנתי לגשרים התלויים בעיר, לרבות מתן הוראות ברורות בעניין". באוגוסט 2017 התקשרה העירייה עם החברה המתכננת והיא ערכה לבקשתה טיוטה של מפרט תחזוקה רב-שנתי לגשרים.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "לאור חשיבות הנושא, בתנאים להיתר חדש להקמת גשר מיתרים במתחם החותרים בטירת כרמל המליץ הצוות המקצועי לדרוש הנחיות לתחזוקת הגשר", וכי "בשל היעדר חקיקה מחייבת בנושא התחזוקה שונה התנאי להמלצה לצרף הנחיות לתחזוקת הגשר".

פיקוח ואכיפה

בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר או בחריגה מהתנאים שנקבעו בו. הבנייה הלא חוקית גוררת השפעות שליליות נוספות, כגון שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח המשפיעה על האפשרות לתכנון פיזי ארוך טווח, פגיעה באמון הציבור בשלטון החוק, נזקים כלכליים לרשויות המקומיות ופגיעה באיכות החיים והסביבה. השפעות אלו נדונו בהרחבה בפסיקה³³ ובדוחות מבקר המדינה שעסקו בתכנון ובבנייה³⁴.

בחוזר המנכ"ל מ-2004 נאמר כי "התופעה של עבריינות בניה היא תופעה קשה וחמורה, המחייבת התייחסות מחמירה מצד כל גורמי השלטון המופקדים על הנושא". עוד נאמר בחוזר כי יש לעמוד על ענישה חמורה ומרתיעה, גם אם בינתיים הוכשרה העבירה.

אכיפת הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ובכלל זה מניעת בנייה לא חוקית, מופקדת בידי הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר³⁵ ופרקליטות המדינה, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. סעיף 27(א) לחוק קובע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". בפרק י' לחוק הוקנו לוועדות המקומיות סמכויות אכיפה כנגד בנייה לא חוקית בתחומן³⁶.

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

34 ראו למשל: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), בפרק "מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 111; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), בפרק "עיריית ירושלים: אכיפת חוק התכנון והבנייה במתחם 'גן המלך'", עמ' 681.

35 לשעבר יחידת הפיקוח הארצית במשרד הפנים.

36 ב-5.4.17 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ו-2016, שעניינה רפורמה באכיפת דיני התכנון והבנייה.

הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה מבצעות את האכיפה במרחב התכנון שלהן באמצעות מפקחים מטעמן, שהוסמכו על ידי שר הפנים ושניתנו להם סמכויות חקירה, וכן באמצעות תובעים שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. מתפקידו של המפקח בין היתר לבצע סיוורים בשטח, במרחב שבאחריותו, לרבות ביקורים באתרי בנייה בכל אחד משלבי הבנייה, לצורך בדיקה האם הבנייה התבצעה בהתאם לתכנון והיתרי הבנייה המאושרים.

סקר עבירות בנייה

ביצוע סקר לאיתור עבירות בנייה (להלן - סקר עבירות בנייה) נועד לספק מידע מלא ומעודכן על עבירות הבנייה במרחב הוועדה ועל מאפייניהן, ולאחר הטמעת הנתונים העולים מהסקר במערכת הממוחשבת של הוועדה הוא יכול לשמש בסיס לקביעת מדיניות אכיפה וסדרי עדיפויות ליישומה. בסיכום ישיבת עבודה מדצמבר 2015, שבה השתתפו יו"ר הוועדה, מהנדסת הוועדה ומנהל פיקוח מחוז חיפה, נכתב כי יש חשיבות רבה לביצוע סקר עבירות בנייה בתחום הוועדה.

הבדיקה העלתה כי רק בנובמבר 2016 התקשרה הוועדה עם חברה ב' לביצוע סקר עבירות בנייה במרחבה (להלן - הסקר). איתור עבירות בנייה שבוצעו בשנים האחרונות נעשה בסקר באמצעות "פיענוח השוואתי" (השוואת צילומי חריגות בנייה) בין תצלום אוויר (תצ"א) ישן משנת 2013 לבין תצ"א עדכני משנת 2016. בדצמבר 2016 העבירה החברה לועדה את תוצאות הסקר, שכלל מקרים של בנייה חדשה בתחום הוועדה (הן בנייה בהיתר והן בנייה בלתי חוקית) ששטחה יותר מ-10 מ"ר (להלן בפרק זה - בנייה חדשה). נמצאו 476 מקרים של בנייה חדשה, כלהלן: בטירת כרמל - 253; בנשר - 135; ברכסים - 88.

נמצא כי הוועדה לא ניתחה את תוצאות הסקר ולא בחנה באילו מקרים מדובר בבנייה ללא היתר. לפיכך לא היו לועדה נתונים על היקף עבירות הבנייה במרחבה, והיא לא יכלה להכין תכנית עבודה מעודכנת לטיפול בעבירות הבנייה עבור מחלקת הפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי היה עליה להשלים את הטיפול במידע שעלה בסקר לצורך קבלת נתונים מעודכנים על היקף עבירות הבנייה בתחומה, זאת כדי לאתר בנייה לא חוקית במרחבה, לאכוף את הדין נגד עברייני הבנייה בכל תחום התכנון שלה באופן אחיד ושוויוני ולהגביר את ההרתעה. על הוועדה להטמיע את תוצאות הסקר במערכת הממוחשבת ובהתאם לכך לגבש הנחיות לפעילות מחלקת הפיקוח.

הוועדה מסרה בתשובתה כי לאחר סיום הביקורת היא ניתחה את תוצאות הסקר, ובמאי 2017 הטמיעה את התוצאות במערכת הממוחשבת. עוד מסרה כי היא החלה לבחון את מיקומן הגאוגרפי ומהותן של עבירות הבנייה שהתגלו בסקר "על מנת להכין תכנית עבודה מעודכנת, הנגזרת ממדיניות האכיפה".

מדיניות האכיפה של הוועדה

ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח והתביעה חייב להתבסס על קווים מנחים אשר יבטיחו כי פעולות הוועדה לאכיפת החוק יתאפיינו באחידות ובשוויוניות, ישקפו איזון ראוי בין דרישות החוק והמציאות בשטח וימנעו אכיפה בררנית (להלן - מדיניות אכיפה)³⁷. גיבוש מדיניות אכיפה על ידי הוועדה נועד, בין היתר, לקבוע נהלים והנחיות לפעילותה של מחלקת הפיקוח בוועדה. מדיניות האכיפה אמורה גם לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות שיש עניין ציבורי באכיפתן לעומת עבירות אחרות, בהתאם למאפייני מרחב התכנון של הוועדה. על מדיניות האכיפה לכלול גם ביצוע אכיפה יזומה לאיתור עבירות בנייה עוד בהתהוותן ולסיכול עבריינות בנייה בעצם פעילות האכיפה בשטח.

הבדיקה העלתה כי הוועדה פעלה במשך שנים ללא מדיניות אכיפה ולא קבעה סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה במרחבה. היעדר מדיניות אכיפה פגע בעבודת מחלקת הפיקוח (להלן - הפיקוח) ובהכנה ובהגשה של כתבי אישום על ידי תובע הוועדה (להלן - התובע).

באוגוסט 2014, לאחר כניסתם לתפקיד של יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה, הקימה הוועדה צוות פנימי לשם "קביעת מדיניות אכיפה בוועדה". בספטמבר אותה שנה אישרה הוועדה "נוהל ראשוני" למדיניות אכיפה שניסח התובע (להלן - הנוהל הראשוני), ובו נקבעו סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה במרחבה "עד לגיבוש מדיניות אכיפה עדכנית וכוללת". נמצא כי רק במרץ 2016 הפיצה הוועדה לראשונה מסמך המרכז את מדיניות האכיפה והפיקוח במרחבה לפי סדרי עדיפויות (להלן - נהל האכיפה). על פי הנוהל, עבודת הפיקוח נחלקה לשני תחומים: פיקוח יזום לאיתור עבירות בנייה לפי סדרי עדיפויות, ופיקוח שוטף ליתר העבירות. כמו כן נחלק מרחב התכנון לשלושה אזורים גאוגרפיים - נשר, טירת כרמל ורכסים, וניתנו דגשים מיוחדים לכל אזור לפי אופי היישוב.

37 מבקר המדינה ציין בעבר כי "מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה תורמת להקצאה יעילה של המשאבים, מנחה את אנשי החקירות והתובעים בפעולותיהם ובקבלת החלטות, מסייעת לממש את עקרונות השוויון בפני החוק, וחיונית להצלחת האכיפה" (מבקר המדינה, **דוח שנתי 59** (2009), בפרק "אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה", עמ' 56).

הפיקוח בוועדה

לצורך שימוש בסמכויות האכיפה שהוקנו לוועדה המקומית בפרק י' לחוק עליה לקיים, בין היתר, פיקוח במרחב התכנון המקומי כדי לאתר מקרים של בנייה ושימוש לא חוקיים במקרקעין. איתור חריגות בנייה מבעוד מועד יאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים שיביאו להפסקת החריגות לפני שנקבעות עובדות בשטח.

במועד סיום הביקורת הועסקו בוועדה מנהל מחלקת פיקוח ושלושה מפקחים על הבנייה (להלן - המפקחים)³⁸. חלוקת העבודה בין המפקחים מתבצעת לפי אזורי פיקוח, בהתאם לשטחן המוניציפלי של רשויות הוועדה. פעילותם של המפקחים כוללת מעקב אחר הבנייה בהתאם להיתרי הבנייה, בדיקה בשטח לפני הנפקת טופס 4, איתור חריגות בנייה ושימושים חורגים בקרקע וטיפול בהם, הוצאת צווים מינהליים להפסקת עבודה, בדיקה לפני המלצה למתן רישיון עסק והכנת חומר לתובע הוועדה לשם גיבוש כתבי אישום.

קביעת תכנית פיקוח ואי-עמידה ביעדיה: לצורך ביצוע פיקוח סדור, יעיל ושיטתי וכחלק ממדיניות האכיפה, על הוועדה לקבוע תכנית עבודה למפקחים (להלן - תכנית פיקוח), הכוללת ביצוע פיקוח יזום ברשויותיה, קביעת יעדים וסדרי עדיפויות לעבודת המפקחים ותיעד הרישום והדיווח של העבודה.

נמצא כי הוועדה פעלה שנים רבות ללא תכנית פיקוח וללא נוהלי פיקוח באתרי הבנייה בשלבים השונים של הבנייה וללא סיוורים יזומים ברשויות הוועדה (להלן - פיקוח יזום). פעולות הפיקוח בוצעו לא אחת בתגובה על תלונות שהועברו לטיפול המפקחים ובעקבות סיוורים אקראיים. עוד נמצא כי המפקחים לא נדרשו להגיש דיווחים על ביקורים באתרי בנייה ועל סיוורים אקראיים שקיימו במרחב התכנון המקומי לאיתור עבירות בנייה, וממילא לא ערכו דוחות על כל הביקורים שעשו באתרים.

רק בנוהל האכיפה מ-2016 קבעו יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה בשיתוף המפקחים תכנית פיקוח עבור מחלקת הפיקוח, שבה פורטו היעדים המרכזיים למפקחים (להלן - יעדי הפיקוח), וממנה נגזרה תכנית העבודה של המחלקה לשנת 2016. כך למשל, נקבע יעד שנתי של פתיחת 60 תיקי פיקוח יזום (30 לכל מפקח) נוסף על פתיחת תיקי פיקוח כתוצאה מפעולות אחרות של המפקחים; הוצאת 25 צווי הפסקת עבודה מינהליים, וביצוע אכיפה יזומה בהיקף של יום בשבוע לפחות לכל מפקח.

נמצא כי הוועדה קבעה את יעדי הפיקוח לשנת 2016 בלי שגיבשה אמות מידה כמו השוואה ליעדי פיקוח בוועדות אחרות, ובלי שבחנה את צורכי הוועדה בהתאם להיקף עבירות הבנייה הידוע לה. תובע הוועדה מסר לצוות הביקורת כי

38 עד תחילת שנת 2016 העסיקה הוועדה שני מפקחים בלבד ועד לספטמבר 2016 (מועד תחילת הביקורת) פעלה מחלקת הפיקוח ללא מנהל מחלקה.

הוועדה פעלה עד
לשנת 2016 בלי
תכנית פיקוח ולא
קיימה בקרה נאותה
על עבודת המפקחים.
ליקוי זה פגע ביכולת
האכיפה של הוועדה
ובאמון הציבור בה
ועוד עבריינות בנייה
בתחומה

הוא לא היה שותף לקביעת יעדי הפיקוח, זאת אף שהביע את עמדתו בנושא, ולפיה "מדובר במספרים זעומים [של גובה היעדים] ביחס לוועדות אחרות".

עוד נמצא כי המפקחים לא עמדו בכל יעדי הפיקוח שנקבעו להם בתכנית העבודה לשנת 2016. כך למשל, בתכנית נקבע כי על המפקחים לפתוח לכל הפחות 60 תיקי פיקוח יזום בשנה. על פי דוח סיכום שפרסמה הוועדה על פעילותה בשנת 2016, באותה שנה פתחו המפקחים 53 תיקי פיקוח בסך הכול, ולא צוין כמה מהם נפתחו כתוצאה מפיקוח יזום. עוד נמצא כי על פי דוח שנתי שהעביר תובע הוועדה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, העבירו המפקחים באותה השנה לתובע 20 תיקי פיקוח, אף שהיעד שקבעה הוועדה היה 50 תיקים.

לשנת 2017 קבעה הוועדה יעדי פיקוח גבוהים יותר על בסיס היעדים שנקבעו לשנת 2016. כך למשל, היקף פיקוח יזום של יומיים בשבוע לכל מפקח ו-120 איתורי עבירות באמצעות פיקוח יזום (40 לכל מפקח).

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כי פעלה במשך שנים בלי תכנית פיקוח, על שרק בשנת 2016 החלה להכין תכנית כזו, ועל שלא קיימה פיקוח ובקרה נאותים על עבודת המפקחים. בכך נפגעה יכולת האכיפה של הוועדה ויכולתה למנוע את הבנייה הלא חוקית במרחבה. ליקוי זה פגע באמון הציבור בוועדה, עודד עבריינות בנייה והגביר את תופעת הבנייה הלא חוקית בתחומה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי לא עמדה בכל יעדי הפיקוח שקבעה לשנת 2016, אף שיעדים אלה היו אמורים להיות בני השגה, לדבריה. על הוועדה לבחון מה הן הסיבות לאי-העמידה ביעדי הפיקוח ולהפיק לקחים, לקבוע יעדי פיקוח בהתבסס על היקף עבירות הבנייה במרחבה ומאפייני העבירות ברשויותיה, ובתיאום עם תובע הוועדה - שהוא הגורם המוסמך - לקבוע את העניין לציבור באכיפה ולהגיש כתבי אישום.

הוועדה מסרה בתשובתה כי בשנת 2017 עברה לשיטה של יעדים אישיים לכל מפקח, ובה כל מפקח מחויב לעמוד ביעדים שנקבעו לו. הוועדה ציינה כי מנהל מחלקת הפיקוח מבצע "ניטור שבועי" על פעילות המפקחים, ניטור זה מועבר ליו"ר הוועדה ולמהנדסת הוועדה, ובכל רבעון מופק דוח מסודר המסכם את פעילות המפקחים באותם חודשים.

ניהול לקוי של תיקי הפיקוח: עם גילוי בנייה לא חוקית נדרשים המפקחים לפתוח תיק פיקוח ולתייק בו את כל המסמכים הרלוונטיים המשמשים להוכחת ביצוען של עבירות הבנייה (להלן - תיק פיקוח או תיק חקירה). נוסף על כך עליהם להזין למערכת הממוחשבת של הוועדה (להלן - המערכת הממוחשבת) את נתוני תיק הפיקוח, כולל מספר התיק, לצורך בקרה ומעקב. על פי נתוני

**תיקי הפיקוח בוועדה
אינם מסודרים כנדרש
בנהלים להכנת תיק
חקירה; בכמה מהם
חסרים מסמכים,
ומסמכים אחרים אינם
מתויקים**

המערכת הממוחשבת, בשנת 2014 הזינו המפקחים 56 תיקי פיקוח; בשנת 2015 - 34 תיקי פיקוח³⁹; ובשנת 2016 - 56 תיקי פיקוח⁴⁰.

בנהלים המקצועיים להכנת תיק חקירה (להלן - נהלים להכנת תיק חקירה) של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר⁴¹ נקבע כי על כל מפקח להכין תיק פיקוח רק לאחר שבדק כי הבנייה או השימוש במבנה הם עבירה על פי חוק התכנון והבנייה. עוד נקבע כי תיק הפיקוח יוכן במועד הקרוב ביותר לגילוי העבירה. להכנת תיק פיקוח העומד בדרישות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין חשיבות רבה, מאחר שהוא משמש בסיס להגשת כתב אישום לבית המשפט. עוד נקבע בנהלים כי על המפקח לאסוף נתונים ומסמכים הדרושים לחקירה ולהגשת כתב אישום, כגון דוח פיקוח מפורט, דוח ביקור באתר, תמונות, מכתבי התראה וסיכום ממוספר של המסמכים בתיק. כמו כן על המפקח להכין רשימה של המסמכים לפי המספור ולתייק אותה על הכריכה הפנימית בתיק הפיקוח.

מבדיקה אקראית של שישה תיקי פיקוח ומקבץ תיקי פיקוח של עסקים בטירת כרמל נמצא כי כמה מתיקי הפיקוח הוזנו במערכת הממוחשבת זמן רב לאחר גילוי העבירה. כמו כן נמצא כי תיקי הפיקוח אינם מסודרים כנדרש בנהלים להכנת תיק חקירה - בכמה מהם חסרים מסמכים, מסמכים אחרים לא מתויקים ולא ממוספרים, ורשימת ריכוז המסמכים נמצאה ללא נתונים.

עוד העלתה הבדיקה כי המפקחים לא הזינו למערכת הממוחשבת 27 תיקי פיקוח⁴² שנכללו ברשימת תיקי הפיקוח לשנת 2015 שהעבירה הוועדה לפיקוח מחוז חיפה. רק במהלך הביקורת, בינואר 2017, הוזנו התיקים למערכת לאחר שבאותו החודש הנחה מנהל מחלקת הפיקוח את המפקחים לעשות זאת באופן מדי. נמצא כי 20 מתוך 27 התיקים הוזנו למערכת בדיעבד כתיקים שנפתחו בשנת 2015; 5 תיקים הוזנו כתיקים שנפתחו בשנת 2016, ואת שני התיקים הנותרים לא הצליחה הוועדה לאתר עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כי לא הזינה את תיקי הפיקוח האמורים למערכת הממוחשבת. על הוועדה לבדוק את הסיבות לכך ולהקפיד שהמפקחים יזינו את תיקי הפיקוח למערכת בסמוך למועד גילוי העבירה, כחלק מעבודת הפיקוח. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי היה עליה לוודא שכל תיקי הפיקוח יהיו מסודרים, וכי המסמכים ימוספרו כדי שיכללו את כל המסמכים הדרושים. זאת לצורך הגשת כתב אישום וביצוע אכיפה יעילה על פי החוק.

39 כולל 20 תיקים שהוזנו למערכת הממוחשבת בשנת 2017 בדיעבד (ראו להלן).

40 כולל חמישה תיקים שהוזנו למערכת הממוחשבת בשנת 2017 בדיעבד (ראו להלן).

41 היחידה ידועה גם בשם "היחידה ארצית לפיקוח על הבנייה".

42 הוועדה מסרה לצוות הביקורת את רשימת התיקים האמורים במהלך הביקורת.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "בעקבות הביקורת, הנושא טופל והוכנו נהלים". בין היתר ציינה הוועדה כי היא הנחתה את המפקחים לפתוח תיקי פיקוח מיד לאחר גילוי העבירה ולהקפיד כי המסמכים בתיקים המועברים לתובע יהיו "מסודרים, ממוספרים וסרוקים"; הוועדה אף מסרה כי הכינה נוהל לצורך מעקב אחר תיקי הפיקוח "הכולל אירועי חובה להזנה במערכת הממוחשבת, לצורך הפקת דו"חות".

האכיפה במרחב הוועדה

בפרק י' לחוק פורטו עבירות הבנייה, האמצעים למניעתן ולהפסקתן והעונשים לעוברי העבירות. עם האמצעים למניעת עבירות בנייה נמנים, בין השאר, צו הפסקת עבודה מינהלי (להלן - צו הפסקה מינהלי); צו הפסקת עבודה שיפוטי (להלן - צו הפסקה שיפוטי); צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים, וקנסות. הסמכות להוציא צו מינהלי נתונה בידי יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה, והסמכות להוציא צו הריסה מינהלי מסורה בידי יו"ר הוועדה בלבד. תובע הוועדה מוסמך להגיש כתבי אישום נגד עברייני הבנייה⁴³. עוד נקבע בחוק כי צו הפסקה מינהלי בטל ככלל בתום שלושים יום מיום מסירתו, אלא אם הוגשה לבית המשפט בקשה לאישורו. אם אישר בית המשפט את הצו המינהלי הוא כבר נחשב צו שיפוטי.

כדי לאכוף את קיום הוראות החוק נדרשים עובדי הפיקוח לאתר בנייה ושימוש לא חוקיים במרחב התכנון המקומי ולדווח על כך לוועדה המקומית. על הוועדה לפעול למניעת העבירה, להפסקת ביצועה, להריסת מבנים לא חוקיים ולהבאת מבצעי העבירות לדין⁴⁴.

נקיטת צעדי אכיפה על ידי הוועדה

בלוח שלהלן מפורטים נתונים על פעילות הוועדה בתחום האכיפה לשנים 2014-2016:

43 ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק", עמ' 501.

44 ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש", עמ' 485.

לוח 1: פעילות האכיפה של הוועדה בשנים 2014-2016

2016	2015	2014	פעילות האכיפה/השנה
21	20	6	צווי הפסקת עבודה מינהליים*
0	0	0	צווי הפסקת עבודה שיפוטיים**
2	0	0	צווי הריסה מינהליים**

* לפי נתונים מעודכנים שמסרה מהנדסת הוועדה לצוות הביקורת ב-23.2.17.
 ** מתוך דוחות שנתיים שהעביר תובע הוועדה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

מהנתונים בלוח עולה כי האכיפה בוועדה בשנים האמורות הייתה מועטה: הוועדה עשתה שימוש מועט בצווים מינהליים ולא פעלה כלל להוצאת צווים שיפוטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה כי צווי ההפסקה המינהליים שהוציאה הפכו כלי ריק, לאחר שלא פעלה לאישורם בבית משפט כדי שיקבלו תוקף של צווים שיפוטיים. על הוועדה לאכוף את צווי ההפסקה המינהליים כבר בשלביה הראשונים של הבנייה הלא חוקית. כמו כן, אף שהסמכות לכך היא בידי התובע, על הוועדה לפעול בשיתוף פעולה עמו להוצאת צווים שיפוטיים ולהקפיד לבצע את הנחיותיו.

דיווחים סותרים על הוצאת צווי הפסקה מינהליים: הבדיקה העלתה כי מפקחי הוועדה לא הקפידו לעדכן הוצאה של צווי הפסקה מינהליים במערכת הממוחשבת, וכי הוועדה דיווחה נתונים סותרים בנוגע למספר הצווים שהוציאה בשנים 2014-2016. כך למשל, בשנת 2015 הוציאה הוועדה 20 צווי הפסקה מינהליים, ואילו בדוח סיכום לאותה השנה היא דיווחה כי הוציאה 29 צווים; לפיקוח מחוז חיפה דיווחה הוועדה על הוצאות 15 צווים; ועל פי נתוני המערכת הממוחשבת, היא הוציאה שלושה צווים מינהליים בלבד. בשנת 2016 הוציאה הוועדה 21 צווים מינהליים, ואילו בדוח סיכום לאותה השנה היא דיווחה כי הוציאה 24 צווים; לפיקוח מחוז חיפה דיווחה הוועדה על הוצאות 24 צווים; ועל פי נתוני המערכת הממוחשבת, היא הוציאה 12 צווים מינהליים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שמסרה נתונים סותרים בנוגע למספר צווי ההפסקה המינהליים שהוציאה ועל שלא הקפידה לעדכן במערכת הממוחשבת. בכך הציגה הוועדה תמונה נתונים לא מהימנים על מצב האכיפה במרחבה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי מ-1.1.17 דיווחיה מופקים רק מתוך הנתונים שהזנו למערכת הממוחשבת, וכי "מה שלא קלוט במערכת לא נספר ולא מדווח".



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שמסרה נתונים סותרים בנוגע למספר צווי ההפסקה המינהליים שהוציאה. בכך הציגה הוועדה תמונה לא מהימנה של מצב האכיפה במרחב שלה

על הוועדה לבדוק ביסודיות את הסיבות לדיווחים הסותרים על הוצאת הצווים המינהליים ולהזנה החלקית שלהם למערכת הממוחשבת, ולהקפיד שיהיו בידיה נתונים אחידים ונכונים על הוצאת הצווים כאמור.

הכנת תיקי חקירה והגשת כתבי אישום

בחוק נקבע כי "המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כשביצוע העבודה או השימוש טעונים היתר לפי חוק זה או תקנה על פיו, דינו - קנס, מאסר שנתיים, ובעבירה נמשכת - קנס נוסף, מאסר נוסף שבעה ימים לכל יום שבו נמשכת העבירה". עוד נקבע בחוק כי הסמכות להחליט על הגשת כתבי אישום והאחריות לניהול ההליך הפלילי נגד עברייני בנייה נתונה בידי התובע. על מנת שהתובע יבצע את תפקידו ביעילות הוא חייב לפעול בשיתוף פעולה הדוק עם יחידות הוועדה, ובעיקר עם המפקחים, כחלק בלתי נפרד מתהליך האכיפה. הגשת כתבי אישום נגד עברייני בנייה היא נדבך חשוב בתהליך האכיפה, שכן היא מאפשרת למצות את הדין עם העבריינים ויצרת אפקט של הרתעה.

תובע הוועדה (להלן - התובע) מכהן בתפקידו מספטמבר 2012. מסיכום דוחות הפעילות השנתיים שהעביר התובע למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין⁴⁵ בשנים 2014-2016 עולה תמונה עגומה בנוגע לאופן ניהול תיקי החקירה על ידי המפקחים; הועלה כי בשנת 2014 הועברו לתובע מהפיקוח 42 תיקי חקירה, 30 מהם הוחזרו מהתובע להשלמות חקירה ורק כתב אישום אחד הוגש באותה שנה; בשנת 2015 הועברו לתובע 12 תיקי חקירה, 10 מהם הוחזרו לפיקוח להשלמות חקירה ובאותה שנה הוגשו ארבעה כתבי אישום; רק בשנת 2016 חל שיפור מסוים בטיפול - בשנה זו הועברו לתובע 20 תיקי חקירה, רק שלושה מהם הוחזרו לפיקוח, ובאותה שנה הוגשו 15 כתבי אישום.

במהלך הביקורת מסר התובע לצוות הביקורת כי לאחר כניסתו לתפקיד ניסה לגבש נהלים להכנת תיקי פיקוח לתובע לשם הכנת כתבי אישום, שבהם יכללו הראיות הדרושות בתיקים לצורך הגשת כתבי אישום, לפי הנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. אולם בסופו של דבר הנהלים לא פורסמו. בתשובה שמסר התובע במאי 2017 נכתב כי "הפער בין תיקי חקירה שהועברו לתובע לכתבי האישום שהוגשו בפועל נובע מתיקי חקירה שהוחזרו להשלמות חקירה - תיקים שעד מועד עריכת טיוטת הדוח לא הוחזרו לתובע לאחר השלמות חקירה, על אף הנחיות התובע בכתב ועל אף הנחיות מנהלי הפיקוח באותם השנים - יו"ר ומהנדסת הוועדה".

45 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 מספטמבר 1998 נקבע כי על כל תובע להמציא למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין דיווח שנתי על פעילות האכיפה בוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי חוסר שיתוף הפעולה בין המפקחים לתובע והעברת תיקי חקירה ללא תשתית ראייתית מספקת יצרו מחדל שגרם לאי-הגשת כתבי אישום רבים כנגד עברייני בנייה לאורך שנים, ופגע באכיפת הוראות החוק ובכושר ההרתעה שלה. על הוועדה לפעול בהקדם לשיתוף פעולה מלא בין המפקחים לתובע כך שתיקי החקירה יוכנו כנדרש ויגובשו במידת הצורך לכתבי אישום, תוך פרק זמן סביר.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "מאז כניסתו לתפקיד של מנהל הפיקוח [ספטמבר 2016], ישנה עבודה רצופה וטובה בין התובע למחלקת הפיקוח, וחודדו נוהלי העבודה מול התובע (רישום ומעקב)".

דוגמאות לליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה

פרויקט בנייה ברחוב החצב ברכסים: ביישוב רכסים נבנה פרויקט רחב היקף הכולל 84 יחידות דיור (להלן בדוגמה זו - הפרויקט). על המקרקעין חלה תכנית מכ/231 שפורסמה למתן תוקף בינואר 1987 (להלן - התכנית הקודמת). בספטמבר 2013 הגיש יזם א' לוועדה המחוזית תכנית חדשה לבניית 84 יחידות דיור (יח"ד) בסך הכול בפרויקט (להלן - התכנית החדשה). בפברואר 2014 - בטרם אושרה התכנית החדשה - נתנה הוועדה, על פי התכנית הקודמת, ליזם א' היתר בנייה להקמת ארבעה מבנים מדורגים שבכל אחד מהם שבע דירות בתחום המועצה המקומית רכסים - בסך הכול 28 יח"ד. בנובמבר 2014 הגיש היזם בקשה לקבלת שלושה היתרי בנייה נוספים, מכוח התכנית החדשה שבאותו מועד טרם אושרה, לתוספת של 56 יח"ד, בשטח של כ-1,500 מ"ר בסך הכול (להלן - היחידות הנוספות).

תמונה 1: הפרויקט ברחוב החצב ברכסים



התמונה צולמה על ידי מפקח הוועדה ב-27.2.17.

נמצא כי יזם א' החל בבניית הפרויקט ובכלל זה היחידות הנוספות⁴⁶, בטרם קיבלה התכנית החדשה תוקף וללא קבלת היתרי בנייה כדון, וזאת בלי שהוועדה נקטה נגדו פעולות אכיפה לעצירת הבנייה הלא חוקית. במרץ 2015 הוציאה הוועדה צו מינהלי להפסקת הבנייה הלא חוקית של היזם, שכללה "בניית 6 אגפים הכוללים 2 מפלסים למגורים מבלוקים ובטון ותחילת בניית קומה ב' במצב שלד בהיקף של כ-250 מ"ר לכל אגף ללא היתר בנייה כחוק". עוד נמצא כי דוחות הפיקוח נכתבו רק לאחר הוצאת צו ההפסקה המינהלי. נמצא כי היזם המשיך את הבנייה הלא חוקית של הפרויקט על אף צו ההפסקה המינהלי, וכי הוועדה לא הגישה בקשה לבית המשפט להוצאת צו הפסקה שיפוטי.

באותו החדש, מרץ 2015, אישרה הוועדה המחוזית בדיעבד את התכנית החדשה להקמת 84 יח"ד, וביולי אותה השנה נתנה הוועדה ליזם היתר בנייה. במועד סיום הביקורת, אף שמהנדסת הוועדה החליטה לנקוט הליכים משפטיים נגד יזם א', תיק החקירה עדיין לא הושלם ולא הועבר לתובע לצורך הכנת כתב אישום.

46 לא ידוע מועד מדויק של תחילת הבנייה. בתיק הפיקוח יש תמונות ממרץ 2015.

**הוועדה כשלה
בפיקוח ובאכיפה ולא
מנעה בנייה בלתי
חוקית בהיקף רחב
במסגרת פרויקט
למגורים ברכסים**

הוועדה מסרה בתשובתה כי החלטתה לאשר בדיעבד את התכנית החדשה של יזם א' "נעשתה על רקע הסבריו של ראש המועצה [רכסים] כי קיימת מצוקת דיור ברכסים". עוד מסרה הוועדה כי התיק נמצא "בהשלמות חקירה" לצורך הכנתו לכתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה כי כשלה בפיקוח ובאכיפה למניעת בנייה בלתי חוקית בהיקף רחב בפרויקט ברחוב החצב ברכסים. על הוועדה לסיים את החקירה ולהגיש כתב אישום לאלתר.

פרויקט ברחוב אלמוג בטירת כרמל: חברה א' בנתה החל משנת 2011 פרויקט למגורים ולמסחר בטירת כרמל בהתאם לתכנית מכ/448 החלה על השטח (להלן בדוגמה זו - הפרויקט). הועלה כי הוועדה נתנה לחברה א' שלושה היתרי בנייה בשלבים שונים של בניית הפרויקט כלהלן: ביוני 2011 נתנה הוועדה היתר לבניית 40 דירות וחלק מסחרי בשלושה אגפים; במאי 2012 נתנה היתר שני לבניית קומה מסחרית באגף נוסף (להלן - האגף הנוסף); ובדצמבר 2012 נתנה היתר שלישי לבניית 12 דירות מגורים מעל הקומה המסחרית באגף הנוסף (להלן - ההיתר השלישי).

במרץ 2013 הגישה החברה לוועדה בקשה להכשרה בדיעבד של ארבע יח"ד נוספות באגף הנוסף בשטח עיקרי של 350 מ"ר, שטחי שירות של 103.9 מ"ר, מרפסות זיזיות של 23.6 מ"ר ומרפסות לא מקורות בשטח של 154.8 מ"ר. נמצא כי רק בעקבות בקשתה של החברה להכשרה בדיעבד, באפריל 2013, ערך מפקח הוועדה ביקורת בפרויקט ומצא כי אכן בוצעה בנייה לא חוקית באגף הנוסף. בדוח המפקח צוין כי באותו יום הוא מסר לחברה א' צו הפסקה מינהלי, אולם העתק של הצו לא נמצא בתיק הפיקוח הממוחשב.

נמצא כי גם לאחר הוצאת הצו המינהלי, לא פעלה הוועדה לאכיפתו, חברה א' המשיכה בבנייה הלא חוקית, ועד למועד סיום הביקורת לא הגישה הוועדה כתב אישום נגד החברה. יתרה מזו, בספטמבר 2013 נתנה הוועדה לחברה היתר להכשרה בדיעבד של הבנייה הלא חוקית באגף הנוסף.

בבדיקה לא נמצא תיק הפיקוח של הפרויקט, ולצוות הביקורת הועברו מסמכים לא חתומים, שהוזנו למערכת הממוחשבת בלבד. מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי תיק הפיקוח הועבר לטיפולו של תובע הוועדה, אך התובע מסר כי בניגוד לטענת מנהל מחלקת הפיקוח, התיק אינו ברשותו.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא "תקיים דיון עם כל המעורבים על מנת לברר את העובדות, ותפעל בהתאם, לרבות בדיקת אפשרות לשחזור התיק. מקרים כאלה לא יישנו".



הוועדה לא פיקחה על
בניית פרויקט למגורים
ולמסחר בטירת כרמל
והכשירה בדיעבד את
הבנייה הלא חוקית
בו. משרד מבקר
המדינה רואה
בחומרה את
היעלמותו של תיק
הפיקוח של הפרויקט

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על תפקודה הלקוי בפיקוח ובאכיפה על הבנייה הלא חוקית בפרויקט ברחוב אלמוג בטירת כרמל. הוועדה לא פיקחה על מהלך בניית הפרויקט, לא פעלה למניעת המשך הבנייה הלא חוקית של חברה א' לאחר הוצאת הצו המינהלי, ואף הכשירה בדיעבד את הבנייה הלא חוקית שביצעה החברה בלי שנקטה צעדי אכיפה כנגדה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעלמותו של תיק הפיקוח של הפרויקט. אין להשלים עם מחדל זה ועל הוועדה לאתר את תיק הפיקוח בהקדם, לבדוק מי האחראים לאובדן התיק ובמידת הצורך לנקוט כנגדם הליכים ולנקוט פעולות אכיפה נגד חברה א'. על פיקוח מחוז חיפה לבדוק את הנסיבות שהובילו להיעלמות תיק הפיקוח של הפרויקט ואת התנהלות הגורמים המטפלים מטעם הוועדה בתיק זה.

בית מגורים בשכונת בנה ביתך בנשר: בדצמבר 2008 הגישה הוועדה כתב אישום נגד תושב א' בגין בנייה לא חוקית בבית מגורים בשכונת בנה ביתך בנשר, ובמרץ 2011 היא הוציאה צו הריסה כנגד הבנייה האמורה. בצו ניתנה אפשרות למשפחה המתגוררת בבית למצות את הליכי הרישוי לקבלת היתר בנייה עד מרץ 2012. רק בנובמבר 2013 הגישה המשפחה בקשה להכשרה בדיעבד הכוללת שתי פרגולות, תוספת שטח בדירה הקיימת ותוספת של יחידת דיור. ביולי 2014 אישרה הוועדה את הבקשה בתנאים.

מדוח פיקוח מספטמבר 2016 עלה כי לא זו בלבד שהבנייה הלא חוקית האמורה לא נהרסה, גם לא הוצא לה היתר בנייה כדון, והמשפחה ביצעה בנייה לא חוקית נוספת הכוללת בין היתר בניית בריכת שחייה וביצוע חפירות, תוך שינוי תוואי השטח והשאררת אדמה ללא תמיכה. במועד סיום הביקורת נמצא כי הוועדה לא פעלה נגד הבנייה הלא חוקית הנרחבת שבוצעה בבית המגורים והתנאים להכשרתה לא התקיימו. הועלה כי אף שתיק הפיקוח בגין הבנייה הלא חוקית נפתח כבר לפני יותר משלוש שנים, הוא לא הושלם לצורך הגשת כתב אישום, לא ננקטו צעדי אכיפה אחרים וצו ההריסה לא בוצע.

תושב א' מסר בתשובתו ממאי 2017 כי הוא ניסה להסדיר את הבנייה הלא חוקית בביתו והגיש כמה תכניות לוועדה להכשרתה בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שלא פעלה להריסת הבנייה הלא חוקית בבית המגורים של תושב א' במשך שנים, בייחוד נוכח אי-מילוי תנאי הבקשה להכשרה בדיעבד. הוועדה לא פעלה למנוע את המשך הבנייה הלא חוקית ולא הגישה כנגד מבצעה כתב אישום. על הוועדה לקבל החלטה בעניינו של תושב א' לאלתר.

הוועדה השיבה כי "תיק החקירה נמצא בימים אלה בהשלמות חקירה אחרונות להגשת כתב אישום", וכי "מקרים כגון אלה לא יישנו".

מבנה דו-משפחתי ברחוב האירוסיים ברכסיים: במבנה דו-משפחתי ברחוב האירוסיים ברכסיים (להלן - הנכס) בוצעה בחודשים דצמבר 2012 עד יוני 2013 בנייה ללא היתר. הבנייה כללה פיצול יחידת דיור קיימת לשתי יחידות דיור נפרדות ששטח כ-81 מ"ר כל אחת ובניית חלל לדירת מגורים נוספת בקומה ב' ששטחה 81 מ"ר.

בשנת 2013 ערכו המפקחים כמה דוחות פיקוח על הבנייה הלא חוקית במקום. אולם הוועדה לא נקטה פעולות אכיפה כנגד הבנייה הלא חוקית וכנגד השימוש הבלתי חוקי בדירות. נמצא כי רק במאי 2016, כשלוש שנים לאחר שהתגלתה הבנייה הלא חוקית, הוציא יו"ר הוועדה צו מינהלי להפסקת עבודות של בניית חדר מדרגות חיצוני לנכס המחבר בין קומת הקרקע לקומות העליונות בדירות, אולם העבודות נמשכו ובניית חדר המדרגות הושלמה. עוד נמצא כי רק בנובמבר 2016 הגיש תובע הוועדה כתב אישום כנגד מבצעי העבירות בנכס, ובמועד סיום הביקורת התיק עדיין התנהל בבית המשפט.

הוועדה מסרה כי "העיכובים בעבר נגרמו בשל חוסר שיתוף פעולה מצד החשודים".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אף שבנכס בוצעה בנייה ללא היתר במשך יותר משלוש שנים, היא לא נקטה פעולות פיקוח ואכיפה להפסקתה ולא אכפה את הוראות החוק נגד מבצעייה מיד בתחילת הבנייה. השיהוי בהכנת תיק הפיקוח והעברתו לתובע לצורך גיבוש כתב אישום גרם להפרת חוק מתמשכת, לקביעת עובדות מוגמרות בשטח ולשימוש לא חוקי בנכס.

בית כנסת ברחוב הנרקיסים ברכסיים: ביולי 2007 הקצתה המועצה המקומית רכסיים קרקע לעמותה א', והיא הקימה עליה מבנה המשמש בית כנסת ששטחו כ-150 מ"ר. ביולי 2014 הגישה המועצה המקומית בקשה להיתר בנייה עבור תוספת שני אולמות לבית הכנסת בשטח כ-188 מ"ר כל אחד (להלן - האולמות), וארבעה חודשים לאחר מכן, בנובמבר אותה השנה, הגישה המועצה בקשה להכשרה בדיעבד של מבנה יביל נוסף המשמש בית כנסת (להלן - המבנה) ששטחו כ-104 מ"ר, אשר הוצב שלא כחוק. הועלה כי באותו החודש אישרה הוועדה בתנאים את הבקשה להיתר בנייה ואת הבקשה להכשרה בדיעבד.

נמצא כי אף שהתנאים למתן היתר ולהכשרה בדיעבד לא התקיימו, החלה העמותה בבניית האולמות, והוועדה לא נקטה נגדה פעולות אכיפה. עוד נמצא כי רק באפריל 2015 הוציאה הוועדה צו הפסקה מינהלי למועצה המקומית

להפסקת בניית האולמות, אולם הבנייה הלא חוקית נמשכה ואף הושלמה, בלי שהוועדה נקטה פעולות אכיפה נוספות כדי למנוע זאת.

ביוני 2016 דנה הוועדה בבקשה נוספת שהגישה המועצה המקומית להכשרה בדיעבד של המבנה והאולמות, והחליטה לאשרה בכפוף להריסת מבנים לא חוקיים שהוקמו על השטח. בדצמבר אותה שנה כתב מפקח הוועדה בתיק הפיקוח כי בישיבה שקיימו יו"ר הוועדה, מהנדסת הוועדה והמפקח הוחלט "שלא יוצאו היתרי בנייה תחת שם מבקש מועצה מקומית רכסים כאשר בפועל האחראים להקמת המבנה ושימוש בו הם עמותה וזאת בכדי למנוע מצב בו העמותה מסתרת מאחורי המועצה המקומית ובחסות זאת מבצעת עבירות בנייה ומונעת מיצוי הליכים משפטיים בכך שאינם משתפים פעולה". עד מועד סיום הביקורת לא הונפק היתר בנייה לשני האולמות ולבית הכנסת ששטחם הכולל כ-490 מ"ר והוועדה לא הגישה נגד המועצה או העמותה כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שאיפשרה לעמותה להקים את בית הכנסת ללא היתר ולא אכפה את הוראות החוק.

הוועדה מסרה בתשובתה כי בפברואר 2017 היא הוציאה צו שיפוטי להפסקת השימוש במבנה בית הכנסת, וכי תיק החקירה נמצא ב"השלמות חקירה" לקראת הגשתו לתובע לצורך גיבוש כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית רכסים כי לא זו בלבד שלא קיימה את התנאים לקבלת היתר הבנייה שביקשה בדיעבד, אלא שתחת חסותה אף נעשתה בנייה לא חוקית של בית הכנסת על שטח שבבעלותה והיא לא דאגה שהעמותה תכבד את הצו המינהלי להפסקת העבודות עוד במרץ 2015.

המועצה המקומית רכסים השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי היא לא בנתה את "הרחבת בית הכנסת" אלא רק הקצתה לעמותה את הקרקע. "בתכנויות להיתר בניה חתמה המועצה על הבקשה כמבקשת הבקשה, דבר שהתגלה בדיעבד כטעות והמועצה הסיקה מכך את מסקנותיה, ובעתיד לא תחתום על בקשות להיתר כמבקשת הבקשה בפרויקטים שאינם באחריותה הבלעדית של המועצה, אלא כבעל עניין בקרקע בלבד". המועצה הוסיפה בתשובתה כי אין לה האמצעים לאכוף בנייה לא חוקית, וכי "הוועדה מורדות הכרמל היא שהייתה צריכה להוציא צו הפסקה שיפוטי להפסקת העבודות".

על שטח שבבעלותה של המועצה המקומית רכסים בנתה עמותה באופן לא חוקי בית כנסת. המועצה לא וידאה שהעמותה מכבדת את הצו המינהלי להפסקת הבנייה הלא חוקית

ב"נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" ממאי 2001⁴⁷ נקבע, בין היתר, כי מקבל ההקצאה מתחייב כי כל פעילות שיקיים על הקרקע תהיה בהתאם לדין. עוד נקבע בנוהל כי אי-עמידה בתנאים או התחייבויות אלה "תביא לביטול ההסכם והשבת הקרקע מידית לחזקת הרשות המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית רכסים כי היא בעלת הזכויות על המקרקעין שהקצתה לעמותה, והיא הגישה את הבקשות להיתרים ולהכשרה בדיעבד של המבנים שנבנו ללא היתר. לפיכך, עליה לפעול להפסקת הפעילות הלא חוקית בקרקע, ולבחון את ביטול ההקצאה לעמותה והשבת הקרקע לחזקתה.

הקמת גן ילדים בגבעה ג' ברכסים: בינואר 2013 נתנה הוועדה למועצה המקומית רכסים היתר בנייה (להלן - ההיתר הראשון) להקמת גן ילדים - שתי כיתות, פיתוח שטח והקמת קירות תומכים וגדרות. בהיתר נקבע תנאי לקבלת טופס 4, ולפיו על המועצה להרוס מבנה יביל של בית כנסת במגרש ומבנה נוסף במגרש. עוד נקבע בהיתר כי תוקפו יפקע בתום שלוש שנים מיום נתינתו, לכל המאוחר בינואר 2016.

הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2014 נתנה הוועדה למועצה טופס 4 לגני הילדים, אף שהמועצה לא הרסה את שני המבנים כנדרש בהיתר הראשון. במועד סיום הביקורת, כשנה לאחר פקיעת ההיתר הראשון, המועצה עדיין לא הרסה את המבנים כאמור, והמבנה היביל המשיך לשמש בית כנסת (ראו בתמונה שלהלן).

47 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, ספטמבר 2001. לנוהל פורסמו ארבעה תיקונים והבהרות: 06/2002, 7/2004, 7/2005 ו- 4/2007. הנוהל נועד להסדרת הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומן למטרות ההקצאה. תכליתו של הנוהל לשמור על טוהר המידות, מינהל תקין, שוויון ושקיפות.

תמונה 2: מבנה יביל המשמש בית כנסת ומיועד להריסה ברכסים



התמונה צולמה על ידי צוות הביקורת ב-2.2.17.

מתשובת הוועדה והמועצה המקומית התברר כי באוקטובר 2014 אישרה הוועדה את בקשת המועצה להקמת בית כנסת על גג הגנים, בכפוף לקבלת התחייבות המועצה להריסת המבנים הלא חוקיים האמורים עד למרץ 2018 או בתוך חודשיים מסיום הבנייה, המוקדם מהשניים. עוד התברר כי ההתחייבות התקבלה בינואר 2015, כחודשיים לאחר הוצאת טופס 4 לגני הילדים, ובמרץ אותה השנה הוציאה הוועדה היתר לבניית בית הכנסת (להלן - ההיתר השני).

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי נתנה למועצה טופס 4 לאכלוס גני הילדים אף שהמועצה לא מילאה את התנאים שנקבעו בהיתר הראשון, ובטרם הנפיקה את ההיתר השני, לפיו נדחה מועד הריסת המבנים הלא חוקיים האמורים. על הוועדה לוודא כי התנאים שהיא קובעת בהיתרי הבנייה יקוימו במועד ולוודא כי מקרים מסוג זה לא יישנו בעתיד.



ממצאי הביקורת מצביעים על אכיפה לקויה של הוועדה במשך שנים נגד עברייני בנייה במרחבה: הוועדה לא קבעה עד לשנת 2016 מדיניות אכיפה ויעדי פיקוח למפקחים והם לא ביצעו פיקוח יזום; תיקי הפיקוח נוהלו ברשלנות; ולא הוגשו די כתבי אישום. כתוצאה מכך, תושבים וזמים במרחב הוועדה, לרבות נבחרים ציבור, ביצעו בנייה לא חוקית, לעתים רחבת היקף, בלי שמיצו עמם את הדין. חוסר פעילותה של הוועדה ואכיפה חלקית הביאו לידי פגיעה בהרתעה במרחב הוועדה. על הוועדה לשפר משמעותית את הפיקוח והאכיפה ולפעול לשיתוף פעולה בין המפקחים לתובע כדי לייעל את עבודתה וכדי לקיים את ייעודה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי לאחר כניסתם של יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה לתפקידם הם פועלים לחיזוק הפיקוח והאכיפה, והנושא נבחר כיעד מרכזי בתכניות העבודה של הוועדה לשנת 2016 ולשנת 2017.

טיפול הוועדה באולם אירועים בנשר

בשנת 2003 הגישה חברה ד' בקשה להיתר להקמת אולם אירועים בנשר (להלן - האולם) על מקרקעין ששטחם כ-3,764 מ"ר, על פי תכנית שפורסמה למתן תוקף בדצמבר 1996 (להלן בפרק זה - התכנית). אולם האירועים החל לפועל משנת 2004.

מתן היתרי בנייה שלא כחוק להקמת האולם

בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), נקבע כי מספר מקומות החנייה יהיה בהתאם לקבוע בתוספת לתקנות. בחלק ב' לתקנות החנייה שהיו בתוקף באותה עת⁴⁸ נקבע כי בעת הגשת בקשה להיתר ל"אולם כינוס (למסיבות או אסיפות)", יש להקצות מקום חנייה אחד לכל עשרה מושבים או לכל 10 מ"ר. נוסף על כך יש להקצות מקום חנייה תפעולית למשאית בהתאם לקביעת הוועדה המקומית, ומקום חנייה לאוטובוס לכל 300 מושבים או לכל 300 מ"ר.

החוק מטיל אחריות פלילית על חבר מוסד תכנון שהצביע בעד החלטה או היה שותף לקבלת החלטה שלא בדרך של הצבעה, לאשר תכנית או להמליץ על אישורה בידיעה שהיא בניגוד להוראות תכנית או שהצביע בעד מתן היתר או שהמליץ על אישורו בידעו כי ההיתר בניגוד להוראות תכנית, למעט אישור או היתר להקלה או לשימוש חורג כדין.

הועלה כי בהוראות התכנית צוין כי החנייה, הפריקה והטעינה יהיו בתחומי המגרש, מספר מקומות החנייה יהיה בהתאם לתקנות התכנון והבנייה, וסידורי החנייה יהיו חלק בלתי נפרד מהבקשה להיתר בנייה וכפופים לאישור הוועדה המקומית. בהתאם לכך נדרשה חברה ד' להקצות 143 מקומות חנייה פרטית על מנת לקבל היתר להפעלת האולם.

צוין כי מאפריל 2004 עד מרץ 2005, בהמלצת מהנדסת הוועדה לשעבר, הוציאה הוועדה לחברה ד' שלושה היתרי בנייה לא חוקיים לבניית האולם, אף שלא ניתן פתרון חנייה בתחומי המגרש או בסביבתו, כמתחייב מהוראות התכנית החלה על המקרקעין ועל פי תקנות החנייה.



משרד מבקר המדינה
מעיר בחומרה לוועדה
על שהוציאה היתרי
בנייה להקמת אולם
אירועים בנשר, בניגוד
לתכנית החלה על
המקרקעין, בניגוד
לתקנות החנייה וללא
פתרון חנייה כמתחייב

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שהוציאה היתרי בנייה להקמת אולם אירועים בניגוד לתכנית החלה על המקרקעין ובניגוד לתקנות החנייה, וללא פתרון חנייה כמתחייב. זאת על אף שהוועדה ביצעה פעולות אלה לפני למעלה מעשר שנים.

במהלך שנת 2008 בנו בעלי האולם תוספת למבנה הקיים, ששטחה כ-130 מ"ר, ללא קבלת היתר בנייה כמתחייב. למרות התראות שנשלחו לבעלי האולם, הם לא פעלו להוצאת היתר בנייה כחוק. בדצמבר אותה השנה הוגש כתב אישום כנגד בעלי האולם על עבירות הבנייה האמורות. ביולי 2011 קבע בית המשפט בגזר הדין כי יש לבצע הריסה של התוספת תוך 18 חודשים, אך גזר הדין לא בוצע. עוד עלה כי באפריל 2012 גילתה הוועדה כי בעלי האולם ביצעו עבירות בנייה נוספות, הכוללות עבודות בחצר האולם, בניית טריבונוט מעבר לקו בניין ובשטח שייעודו שטח ציבורי פתוח (שצ"פ), מעבר לגבול המגרש. הוועדה הוציאה צו הפסקה מינהלי להפסקת העבודות, אך הוא הופר, ובמאי 2012 הוצא צו הפסקה שיפוטי, האוסר על בעלי האולם להשתמש בטריבונוט ולאכלס אותו, אך גם צו זה הופר.

בדצמבר 2012 נדונה במליאת הוועדה בקשת חברה ד' להכשרה בדיעבד של עבירות הבנייה שבוצעו בשטח; הועלה כי הבקשה אושרה, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי של הוועדה ונציגת שר הפנים בוועדה, שטענו כי לא ניתן לאשרה מאחר שאינה תואמת את הוראות החוק ואת הוראות התכנית החלות על המקרקעין.

באפריל 2013 הופקדה תכנית חדשה לשטח (להלן - התכנית החדשה), ובה נקבע, בין היתר, כי "החנייה תהיה בהתאם לתכניות התקפות החלות על השטח, התקן התקף והיתרי בנייה מאושרים". כלומר, החנייה תהיה בהתאם להיתרים שאושרו בעבר, ולא בהתאם לתכנית החלה על המקרקעין. הועלה כי הוועדה המקומית התייחסה לתכנית ככזו שנמצאת בתחום סמכותה והמשיכה בהליך אישור התכנית בוועדה, אף שעל פי נוסח תקנות החנייה באותו מועד, אישור סטייה מתקן החנייה מוציא את אישור התכנית מסמכותה של הוועדה ומעבירו לסמכות הוועדה המחוזית. בנובמבר 2013 פורסמה התכנית החדשה למתן תוקף אף שהוועדה אישרה אותה בחוסר סמכות, ובינואר 2014 נתנה על פיה היתר בנייה לבעלי האולם (להלן - ההיתר החדש). זאת חרף העובדה שהבקשה להיתר לא כללה את האולם עצמו ואת התוספת הבלתי חוקית שבגינה קיים צו הריסה וכן לא כללה פתרון חנייה בהתאם לתקנות החנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שלא פעלה לביטול ההיתר החדש שהונפק לבעלי האולם, ועל שלא פעלה לביטול התכנית החדשה שאישרה לאחר שנודע לה כי האישור היה בחוסר סמכות

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית מורדות הכרמל על אישור התכנית החדשה בחוסר סמכות, בניגוד לעמדת יועצה המשפטי וגורמים מקצועיים נוספים, וללא נימוקים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי נתנה לבעלי האולם שלא כדין היתר בנייה רביעי ללא פתרון חנייה כנדרש על פי תקנות החנייה, ותוך התעלמות מהבנייה הלא חוקית באולם.

ביולי 2015 הגישה חברה ד' בקשה להכשרה בדיעבד של הבנייה הלא חוקית באולם, ובה הציעה להקצות 95 מקומות חנייה מחוץ למגרש. הוועדה קבעה שהסדרי החנייה שהוצגו במסגרת הבקשה אינם עונים על הוראות החוק והתקנות. בדיון שהתקיים בספטמבר 2016 החליטה הוועדה לדחות את הבקשה, ובאוקטובר אותה שנה הגישה חברה ד' ערר על החלטתה.

בפברואר 2017 ניתנה החלטה בערר: ועדת הערר המחוזית קבעה ש"אין מחלוקת כי היתר הבניה שניתן בשנת 2004, ואשר [האולם] הוקם מכוחו, אינו תואם את הוראות התכנית לנושא התקנת מקומות חניה". עוד קבעה ועדת הערר כי חברה ד' תגיש לוועדה המקומית בקשה מתוקנת, ובה תציג הסדר חנייה לתוספת שעבורה היא מבקשת היתר בנייה וכן את הסדרי החנייה המאושרים לה לפי ההיתרים הקודמים, גם בתחום המגרש וגם מחוצה לו, ותצטרף להם תצהיר של מנהליה כי החניות האמורות רלוונטיות ופנויות לשימוש באי האולם. לאחר שתגיש חברה ד' בקשה מתוקנת כאמור, תשוב הוועדה המקומית ותדון בבקשתה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי במרץ 2017 הגישה חברה ד' בקשה מתוקנת להכשרה בדיעבד של הבנייה הלא חוקית באולם, ובאפריל אותה השנה החליטה הוועדה לאשר את הבקשה בתנאים ודרשה מהחברה פתרונות לחניות עבור באי האולם, הכוללים הגשת תכנית חדשה ואיחוד מגרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שלא פעלה לביטול ההיתר החדש שהונפק לבעלי האולם ולא פעלה לביטול התכנית החדשה שאישרה לאחר שנודע לה כי אישרה את התכנית בחוסר סמכות. במצב האמור היא איפשרה לבעלי האולם להמשיך ולהפעילו מתוקף היתר שניתן בניגוד לחוק ובלי שהותקנו חניות כמתחייב עבור באי האולם.

הוועדה מסרה בתשובתה: "לא מצאנו לנכון לבטל תכנית ו/או היתר זה או אחרים שאושרו ע"י הוועדה בעבר. ביטול תכנית ו/או היתר אינם עניין של מה בכך, עלול לחשוף את הוועדה לתביעות ואף לא ברור האם בסמכותנו לעשות זאת".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי משגילתה כי אישרה תכנית בחוסר סמכות והוציאה מכוחה היתר בניין - בסמכותה, כגוף מינהלי שקיבל את ההחלטות האמורות, גם לבטלן. לפיכך על הוועדה לבחון שוב את השלכות החלטותיה ולשקול את ביטול התכנית שאישרה בחוסר סמכות.

מתן רישיון עסק לאולם⁴⁹

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), התקנות שהותקנו על פיו והצווים שהוצאו מכוחו מסבירים את נושא רישוים של עסקים, והם כלי חשוב וחיוני בידי הרשות המקומית לשמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם. החוק מציג תנאים לקיום תקין של עסק. ככלל, על פי החוק מונה ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך להיות רשות רישוי (מחוץ לרשות המקומית - מי ששר הפנים הסמיכו לכך). כלומר, ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך, מוסמך לתת את רישיון העסק לעסקים שבתחום הרשות המקומית. בחקיקה האמורה נקבעו, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, ההוראות בדבר רישוים והדרכים לאכיפת חוק רישוי עסקים על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון. בסעיף 7 לחוק רישוי עסקים נקבע כי רשות הרישוי תקבע תקופת תוקף להיתר זמני (להלן - היתר זמני) והיא רשאית להאריכה מדי פעם, ובלבד שסך התקופות לא יעלה על שנה אחת.

בחלק מסוגי העסקים מותנה מתן רישיון העסק בקבלת אישורים מגופים שמחוץ לרשות המקומית, ובהם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה. בחוק נקבע עוד כי על הרשות המקומית כרשות הרישוי לוודא שבעסקים הפועלים בתחום שיפוטה מתקיימים גם הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. עליה לבדוק אם המבנה שבו ינוהל העסק נבנה על פי היתר בנייה ובהתאם לתנאיו, ואם השימוש בו תואם את התכניות החלות על השטח. הבדיקה נעשית באמצעות הפנייה לוועדה המקומית.

משנת 2011 ועד ושנת 2014 לא היה לאולם רישיון עסק בעקבות הבנייה הלא חוקית שביצעו בעלי האולם; עלה כי ב-30.12.14 כתב היועץ המשפטי של עיריית נשר לראש העירייה כי הוא ממליץ לאשר מתן היתר זמני לאולם לתקופה של 6-12 חודשים לצורך הסדרת חריגות הבנייה, השגת היתר בנייה וביצוע דרישות גורמי הרישוי השונים. עוד באותו היום נתנה העירייה רישיון עסק לאולם עד ל-31.12.15.

49 לעניין הטיפול בעסקים רבי קהל, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בשנת 2016, כרך שני), "עיריית ראשון לציון", עמ' 915.

עוד עלה כי בינואר 2015 העביר מפקח מהיחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה במחוז הצפון מכתב ליועץ המשפטי של עיריית נשר, ובו התריע כי עליו לשקול את מתן רישיון העסק לאולם נוכח הממצאים שעלו בחקירתו בעניין. בפברואר אותה השנה ביקש היועץ המשפטי של העירייה הבהרה מהמפקח בהמשך למכתבו, האם לדעתו יש מניעה להנפיק רישיון עסק לאולם.


באותו החודש התייחס היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית לנושא רישיון העסק של האולם וכתב לראש עיריית נשר וליועץ המשפטי של העירייה כי "רישיון העסק הזמני לא היה צריך להינתן מלכתחילה... היות וההחלטה על הוצאת הרישיון הזמני התקבלה בשגגה, שכן היא אינה מקיימת את הדרישות וכל התנאים הקבועים בחוק ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הרי שעל פניו נפל פגם מהותי באישורה. במצב דברים זה, יש לבטל את הרישיון". בישיבתה של ועדת רישוי עסקים ב-29.8.16 ציין היועץ המשפטי של העירייה כי בהתאם לחוק "ועדת רישוי עסקים יכולה לתת תוקף עד שנה אחת מקסימום". בהמשך הדיון אמר היועץ המשפטי "אני מציע שהרישיון הזמני יינתן ל-6 חודשים" עם אופציה להארכה".

נמצא כי ב-31.8.16 נתנה העירייה לבעלי האולם היתר זמני נוסף להפעלתו עד ל-28.2.17, בלי שהוסדרה הבנייה הלא חוקית, וזאת אף שהעירייה כבר נתנה ב-30.12.14 היתר זמני להפעלת האולם למשך שנה, ועל פי החוק לא ניתן היה לתת היתר זמני נוסף להפעלתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נשר וליועץ המשפטי של העירייה כי איפשרו לאולם האירועים לפעול ללא רישיון עסק, והעירייה נתנה לו פעמיים היתר זמני על אף הבנייה הלא חוקית בו. זאת ועוד, רישיון העסק ניתן למרות מכתבו של המפקח מהיחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה במחוז צפון, ובניגוד לעמדת היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי ההיתר הזמני שנתנה ניתן במצטבר לתקופה העולה על שנה, וזאת בניגוד לסמכות הקבועה בחוק, שעל פיו תוקף ההיתר הזמני מוגבל לשנה אחת בלבד.

ראש עיריית נשר מסר בתשובתו כי האולם פעל ללא רישיון עסק עוד משנת 2004, וכי מאז כניסתו לתפקידו בינואר 2014 הוא פעל שהאולם יעמוד בכל הדרישות לקבלת רישיון עסק כדיון. עוד מסר ראש העירייה כי בתפקידו כאחראי על מתן רישיונות עסק בנשר הוא פעל "בהתאם לחוות דעתו המקצועית המשפטית של יועמ"ש העירייה... ובהתאם לחוות דעתו המקצועית ההנדסית של מהנדס העירייה". לפיכך אין ולא היה כל פסול ופגם בהתנהלותו.

בתשובה שמסר היועץ המשפטי של עיריית נשר למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 צוין כי אין בחוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות "כדי למנוע כל פעולה מינהלית מטעם גורם מינהלי מוסמך כולל מסירת עובדות, הסברים



 ראש עיריית נשר

 והיועץ המשפטי של

 העירייה איפשרו

 לאולם האירועים

 לפעול ללא רישיון

 עסק, והעירייה נתנה

 לו היתרים זמניים

 לתקופה העולה על

 שנה על אף הבנייה

 הלא חוקית בו

והשגות. במקרה הנוכחי איש לא טרח לציין עובדות ו/או דבר הסתייגות כלשהי ביחס לחוות הדעת שניתנו על יסוד החומר העובדתי שהוצע בפניי". עוד מסר היועץ המשפטי כי אילו סברה הוועדה כי יש מניעה להפעלת האולם, "חובתה החוקית הייתה לפעול על פי סמכויותיה לשם הוצאת צווים שיפוטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של העירייה על כי הציע לתת היתר זמני להפעלת האולם למשך שישה חודשים, בלי להסב את תשומת לבם של ראש העירייה וחברי ועדת רישוי עסקים לכך שהעירייה נתנה לפני כן היתר זמני להפעלת האולם למשך שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי עליה להקפיד הקפדה יתרה על התנאים למתן רישיון עסק, בייחוד לעסקים מרובי קהל כמו אולם שמחות, ולהקפיד על קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, נוכח החשיבות הרבה שיש לשמירת בטיחותם של באי האולם.

העירייה מסרה בתשובתה הנוספת כי ב-22.6.17 כתב ראש העירייה לבעלי האולם שעליהם "לפעול בהקדם האפשרי להשלמת תיקון והסדרת כלל החריגות הקיימות לצורך עמידה בדרישות וקבלת היתר כדיון". עוד מסרה העירייה כי אם לא יצליחו בעלי האולם לקבל היתר בנייה כדיון, היא לא תאפשר את המשך הפעלתו.

מינהל וכספים

ניהול כוח האדם בוועדה

בחוק נקבע כי ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת רשאית, באישור שר האוצר, להעסיק עובדים, ותנאי העסקתם יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית. העסקת עובדים ברשויות מקומיות נעשית לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות עובדים), ובהתאם לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - נהל קבלת עובדים). בדצמבר 2009 פרסם משרד הפנים אוגדן נהלים לוועדות מרחביות לתכנון ולבניה⁵⁰ (להלן - אוגדן הנהלים), הכולל בתוכו הוראות בקשר למבנה הארגוני ולכוח האדם בוועדות. יו"ר הוועדה אחראי לניהול כוח האדם בוועדה, ובין היתר אחראי לקליטת העובדים, טיפול בזכויותיהם, הדרכתם, הסדרת יחסי העבודה ומשמעת.

נוהלי עבודה

נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בוועדה מקומית ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים וברורים חשיבות רבה לעבודת הוועדה, והם מבטאים את מדיניותה, מטרותיה ושיטות עבודתה ומסייעים בידה למלא את תפקידה במקצועיות וביעילות.

הועלה כי באוגוסט 2015 פרסם יועץ ארגוני תיק נהלים עבור חמש ועדות מרחביות⁵¹, בהן הוועדה המקומית מורדות הכרמל. מטרת תיק הנהלים היו ליצור אחדות בנהלים בכל הוועדות המרחביות באמצעות קביעת כללי התנהגות ליישום חוק התכנון והבנייה בוועדות. ב"עקרונות לתיק הנהלים" נכתב, בין היתר, כי כל ועדה תוכל להתאים את הנהלים לפי המבנה הארגוני שלה.

נמצא כי אמנם במהלך הביקורת קבעה לעצמה הוועדה כמה נוהלי עבודה, למשל נוהל להכשרה בדיעבד ונוהל רישוי עסקים, והחלה לגבש נהלים למחלקת הפיקוח. אולם עד מועד סיום הביקורת לא השלימה הוועדה את אימוצם של נוהלי עבודה מקיפים להסדרת פעילותה בתחומי הרישוי, הפיקוח והאכיפה ולא הטמיעה את הנהלים הקיימים בעבודתה.

50 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי, **אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבניה**, כסלו התש"ע - דצמבר 2009.

51 הוועדות המקומיות אלונים, השומרון, מורדות הכרמל, מעלה עירון ורכס הכרמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי מן הראוי שתשלים בהקדם את אימוץ נוהלי העבודה להסדרת פעילותה המינהלית והמקצועית בהתבסס על תיק הנהלים, על מנת שתוכל למלא את תפקידה ביעילות, במקצועיות ובשקיפות.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא "סיימה להטמיע את הנהלים, אולם במקביל החלה הטמעת הרפורמה ברישוי המקוון וחלו שינויים משמעותיים בחקיקה לאחרונה, כך שנדרש גיבוש ועדכון נהלים מתמיד".

איוש משרות

באוגדן הנהלים נקבע כי העסקת עובד בוועדה מרחבית במשרה חדשה או במשרה שהתפנתה תיעשה בהליך שלהלן: הוועדה תגיש בקשת אישור נחיצות משרה למשרד הפנים; לאחר קבלת האישור תפרסם הוועדה מכרז פנימי למשרה; הסתיימו הליכי המכרז הפנימי ולא נמצא מועמד מתאים מבין עובדי הוועדה, היא תפרסם מכרז פומבי למשרה.

אי-מינוי גזבר⁵²: באוגדן הנהלים נקבע כי "כל ועדה תמנה גזבר בעל הכשרה והשכלה מתאימה לתפקיד זה בהתאם לנדרש ברשויות המקומיות". עוד נקבע באוגדן כי "יו"ר הוועדה והגזבר אחראים לביצוע תקציב הוועדה והם יהיו מורשי החתימה בשם הוועדה... כל המחאה או פקודת תשלום לחובת הוועדה יהיו חתומים בידי יו"ר הוועדה ובידי הגזבר". עוד נקבע כי הגזבר ישמש גם מינהלן וחשב שכר לפי הצורך.

נמצא כי הוועדה לא מינתה גזבר, אלא התקשרה משנת 2000 עם משרד רואה חשבון חיצוני להכנת הדוחות הכספיים ולקבלת שירותי חשבונאות וייעוץ פיננסי, לרבות חשבות שכר. עוד העלתה הבדיקה כי בהיעדר גזבר קבעה מליאת הוועדה באישור היועץ המשפטי שלה כי מורשי החתימה בשמה יהיו יו"ר הוועדה או מהנדסת הוועדה ואחד מראשי רשויות הוועדה. הועלה כי גם בדוח הביקורת של משרד הפנים על הוועדה לשנת 2014 צוין כי היעדרו של גזבר בוועדה הוא ליקוי הטעון תיקון, וכי ממילא התשלומים והדוחות הכספיים אינם חתומים על ידי גזבר כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי לא מינתה גזבר האחראי לניהול הכספי שלה על פי הנחיות משרד הפנים ואוגדן הנהלים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה על הכנת פקודות תשלום חתומות שלא בידי גזבר המוסמך לחתום עליהן.

52 ראו להלן בפרק "התקשרות עם משרד רואה חשבון".



משרד מבקר המדינה
מעיר בחומרה לוועדה
על שמינתה את בודק
התכניות למנהל
מחלקת פיקוח
והעניקה לו תנאי שכר
הצמודים למשרה של
מנהל מחלקה, בלי
שמילא את התפקיד
בפועל

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא בחנה בעבר את האפשרות למנות גזבר, והתברר כי עלות קליטתו היא יותר מ-300,000 ש"ח לשנה, וכי אין לה תקן ותקציב לאיוש המשרה. עם זאת, הוועדה מסרה כי "יו"ר הוועדה בודק מימון איוש משרה זו, כולל תקצובה לקראת שנת 2018 במידה ויאושר".

מינוי למראית עין של בודק תכניות למנהל מחלקת פיקוח: מנהל מחלקת פיקוח אחראי, בין היתר, למערך הפיקוח במרחב הוועדה, לאיתור ואכיפה של בנייה לא חוקית, ולניהול עבודת המפקחים.

אחד מעובדי הוועדה המקומית, המועסק בה משנת 1983, שימש בעבר בודק תכניות (להלן - בודק התכניות). הועלה כי בישיבה שהתקיימה במרץ 2004 באגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים סוכם כי בודק התכניות ימונה למנהל מחלקת הפיקוח כולל תנאי השכר הנלווים למשרה. נמצא כי בודק התכניות המשיך בתפקידו בתחום הרישוי כבודק תכניות, לא ניהל את מערך הפיקוח ואת עבודת המפקחים ולא טיפל בחריגות בנייה, לרבות הפקת דוחות פיקוח.

הוועדה מסרה בתשובתה כי לדברי בודק התכניות, הוא עסק בעבר "גם בפיקוח וגם ברישוי". עוד מסרה הוועדה כי במשך השנים השתנו צורכי העבודה ומצבת העובדים, ובודק התכניות עסק ברישוי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה כי מינתה את בודק התכניות למנהל מחלקת פיקוח והעניקה לו תנאי שכר הצמודים למשרה של מנהל מחלקה, בלי שמילא את התפקיד בפועל. בעשותה כן פגעה הוועדה בכללי מינהל תקין והותירה את מחלקת הפיקוח במצב של חוסר בכוח אדם וללא אחראי לניהולה.

מינוי בודק התכניות למנהל מחלקת רישוי ללא מכרז: בדצמבר 2015 פרסמה הוועדה מכרז פנימי למשרת מנהל מחלקת רישוי. תיאור התפקיד כלל, בין היתר, קבלת בקשות להיתרי בנייה ובדיקתן, ניהול צוות בודקי ההיתרים, ייצוג שוטף של הוועדה מול מוסדות תכנון אחרים. בודק התכניות לא הגיש מועמדות למשרה זו, ובהיעדר מועמדים לא התקיים המכרז.

נמצא כי בספטמבר 2016 מינתה הוועדה מנהל מחלקת פיקוח חדש, וכי באותו החודש היא אישרה את מינויו של בודק התכניות למנהל מחלקת רישוי, ללא מכרז וללא קיום הליך תחרותי אחר לבחירתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כי מינתה את בודק התכניות למנהל מחלקת רישוי בלי שקיימה מכרז למשרה. על הוועדה לפרסם מכרז חדש לתפקיד מנהל מחלקת רישוי ולמנות לתפקיד את המועמד המתאים ביותר.

הוועדה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת, היא תפעל "להוצאת מכרז פנימי חדש למנהל מחלקת רישוי מקרב העובדים, תוך ציון העובדה שמשרה זו מאוישת כיום עפ"י החלטת הוועדה המקומית".

על משרד הפנים ומינהל התכנון לבחון את התנהלותם של האחראים בוועדה למינויו של בודק התכניות, תחילה למנהל מחלקת הפיקוח, בלי שכיחן בתפקיד זה בפועל, ולאחר מכן למנהל מחלקת הרישוי ללא מכרז.

ניהול הארכיב

מאז הקמתה בשנת 1983 פועלת הוועדה במבנה בעיר חיפה, אשר חלקו נמצא בבעלותה והחלק הנותר מושכר על ידה. על פי אוגדן הנהלים, מן הראוי שבמבנה שבו פועלת הוועדה תהיה תשתית התואמת את אופי השירות שעליה לספק ויתאפשר מתן שירות לקהל הרחב. כך למשל, צריך שיהיה במבנה ארכיב תיקים מתאים. אחסון תיקים בארכיב נועד לשומרם במקום בטוח, לשמור על פרטיות המידע, ולהבטיח כי יהיו זמינים רק לגורם בוועדה המוסמך לעיין בהם. בתיק בניין נמצא כל המידע על הנכס מיום הקמתו, בין היתר תשריטים, אישורים, בקשות, תשלומים ותכתובות. ריכוז המסמכים בתוך התיק ותיעוד הפעולות שנעשו בנוגע אליו מאפשרים איתור מלא של כל האירועים שהתרחשו בנכס.

ליקויים בניהול ארכיב תיקי הבניין: תיקי הבניין של הוועדה מאוחסנים בארכיב במבנה הוועדה (להלן - ארכיב תיקי הבניין או הארכיב), הכולל כמה אזורי אחסון. נמצא כי הארכיב לא היה מסודר, ותיקים רבים לא נמצאו במקומם - חלקם הונח על הרצפה וחלק אחר נמצא בחדרי העובדים. בבדיקה עלה כי לוועדה אין נוהל להוצאת תיקים מהארכיב, והיא לא ערכה רישום של תיקים שהוצאו מהארכיב והוחזרו אליו, ולכן לא ניתן היה לדעת היכן הם נמצאים בכל זמן נתון. עוד עלה כי אין דלת בכניסה לארכיב והוא פתוח דרך קבע, ואין בדיקה או תיעוד של הנכנסים והיוצאים ממנו. כמו כן עלה כי לוועדה אין תקן למנהל ארכיב.

תמונה 3: אין דלת כניסה לארכיב תיקי הבניין בוועדה



התמונה צולמה על ידי צוות הביקורת ב-12.3.17.

היעדר ארכיב לתיקי הפיקוח: הבדיקה העלתה כי לוועדה אין ארכיב שבו מאוחסנים תיקי הפיקוח וכי תיקי הפיקוח מפוזרים על גבי השולחנות וברצפת חדרי המפקחים. הועלה כי בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2016 עשתה הוועדה שיפוץ במבנה בעלות של כ-78,000 ש"ח בתוספת מע"ם. השיפוץ כלל, בין

היתר, בניית חדריים חדשים לעובדים והגדלת שטח הארכיב וחדר הישיבות. נמצא כי במסגרת השיפוץ הכשירה הוועדה מקום להקמת ארכיב לתיקי הפיקוח, אך עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2017, לא הוקם ארכיב כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על הטיפול הלקוי בארכיב תיקי הבניין, הפוגע בתפקודה המקצועי ובשמירה על פרטיות המידע. על הוועדה לקבוע נוהל להוצאת תיקים מהארכיב והחזרתם, לערוך רישום מסודר על תנועתם, לאחסנם בצורה מסודרת ולפעול לאלתר להגבלת הגישה לארכיב לעובדים המורשים לכך בלבד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה על היעדר מקום אחסון נפרד לתיקי הפיקוח בארכיב המיועד לכך. על הוועדה להשלים את הקמת הארכיב לתיקי הפיקוח.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא התקשרה עם בעלי מקצוע כדי לפנות מקום נוסף בארכיב לתיקי הפיקוח ולהתקנת דלתות חדשות בארכיב תיקי הבניין, גייסה כוח אדם זמני לסידורו והיא מגבשת נוהל להוצאת התיקים מהארכיב ולהחזרתם. עוד מסרה כי במסגרת השיפוץ במבנה הוועדה הוקצה אגף חדש למחלקת הפיקוח ובו שטח אחסון חדש ונרחב לארכיב עבור תיקי הפיקוח.

אי-גביית מכסות למימון תקציב הוועדה במועד

החוק קובע כי הוועדה המקומית רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון תקציבה "לפי מכסות שתקבע". הסכום השנתי הכולל של המכסות (להלן - גובה המכסות) ייקבע לפי ההפרש בין סך הוצאותיה המתוכננות של הוועדה לשנת כספים לבין יתר הכנסותיה⁵³. באוגדן הנהלים נקבעו אמות מידה מומלצות להטלת המכסות בין רשויות הוועדה. עוד נקבע באוגדן הנהלים כי "על הרשויות המקומיות החברות בוועדה לשלם את חלקן במימון פעולותיה של הוועדה באופן סדיר, על מנת לאפשר את הפעלתה של הוועדה. המכסות תשולמנה לוועדה בשישה תשלומים דו-חודשיים שווים, זאת בתחילת כל חודשיים עבור החודשיים הקרובים. סכומים שלא ישולמו במועד יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והחיוב ייעשו בסוף כל שנה".

הבדיקה העלתה כי בשנים 2014-2016 לא שילמו רשויות הוועדה את המכסות במועד, והוועדה קיזזה את המכסות המגיעות לה מתשלומי אגרות בנייה שהיא גובה עבור הרשויות.

53 מקורות הכנסה נוספים של הוועדה הם, למשל, תשלומי אגרות שנוקפים ליזכותה, קנסות, קבלת מידע בתשלום, ו-10% מהיטלי ההשבחה שהיא גובה על פי חוק (ראו להלן).

הוועדה ורואת החשבון שהיא מעסיקה (ראו להלן) מסרו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי הוועדה מעבירה לרשויותיה את חיובי המכסות כל חודשיים, אולם הרשויות לא מעבירות את המכסות במועד "למרות הדעות חוזרות ונשנות". נוכח המצב האמור וכדי לאפשר את פעילותה הכספית של הוועדה, היא מקזזת את חובות המכסות של הרשויות מתשלומים המגיעים להן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לגבות את סכומי המכסות מהרשויות שבתחומה מראש, בתחילת כל חודשיים, כפי שנקבע באוגדן הנהלים, ולא לקזז את סכומי המכסות בדיעבד מתשלומים אחרים המגיעים לרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות נשר וטירת כרמל ולמועצה המקומית רכסים כי עליהן להקפיד להעביר לוועדה את סכומי המכסות כל חודשיים כפי שנקבע באוגדן הנהלים.

54 התקשרות עם יועצים ונותני שירותים

על הוועדה המקומית, כגוף ציבורי, חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עקרון השוויון), והדרך המרכזית למימוש עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי לקביעת זהות נותן השירות שעמו תתקשר. על עיקרון זה להיות נר לרגלי הוועדה גם במקרה שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הוועדה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שאותו היא משרתת⁵⁴.

באוגדן הנהלים נקבע כי על כל עסקה הנוגעת לרכישת טובין ושירותים יחולו ההוראות הקבועות בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), בשינויים המחויבים, וזאת "כל עוד אין הנחיה פרטנית אחרת בנושא זה". היועצים ייבחרו בהליך תחרותי, על פי אמות מידה שישקפו איכות ועלות, בין היתר מומחיות, ניסיון והתמורה הנדרשת לביצוע העבודה, וההתקשרות עם יועץ חיצוני תהיה אך ורק באמצעות הסכם חתום על ידי מורשה החתימה בשם הוועדה המקומית.

הקמת ועדה מקצועית: באוגדן הנהלים נקבע כי על ועדה מרחבית להקים ועדה מקצועית, במקום ועדת מכרזים בעירייה (להלן - הוועדה המקצועית). תפקידיה, בין היתר, לבחון לפני פרסום מכרז להעסקת יועץ את נפח העבודה

54 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015)**, בפרק "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3.

55 לעניין זה ראו **ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נ"ט (6) 241 (2005).

המשוער, את סוג הנושאים שיטופלו ואת היקף התמורה; לבחון את ההצעות שיתקבלו במכרז ולהמליץ למליאת הוועדה על ההצעה הזוכה. כמו כן, במקרים שבהם לא חלה חובת מכרז, נקבע כי הוועדה תפנה באופן פומבי בבקשה לקבלת הצעות לכל הפחות לשלושה עד חמישה יועצים. עוד נקבע כי חברי הוועדה המקצועית יהיו יו"ר הוועדה, המהנדס והגזבר, וכי "היועץ המשפטי לוועדה יוזמן וישתתף בדיוני הוועדה המקצועית ויידרש לוודא את קיומם של הוראות הדין והנהל ותקנות העיריות (מכרזים)".

הבדיקה העלתה כי רק בספטמבר 2014 הוקמה הוועדה המקצועית בלי שכללה גזבר, וחבריה הם יו"ר הוועדה, מהנדסת הוועדה ומזכירת הוועדה. עוד עלה כי בשנת 2016 התכנסה הוועדה המקצועית ל-19 ישיבות, אולם היועץ המשפטי לא זומן לדיוניה, ולמותר לציין כי לא השתתף בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי קיימת חשיבות למינוי גזבר שיהיה חבר בוועדה המקצועית ולנוכחותו בדיוניה כאחראי לניהול הכספי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי עליה להזמין, דרך קבע, את היועץ המשפטי לדיוני הוועדה המקצועית.

הוועדה מסרה בתשובתה כי בעתיד היא תזמן את היועץ המשפטי להשתתף באופן קבוע בישיבות הוועדה המקצועית.

התקשרות עם משרד רואה חשבון⁵⁶: בנובמבר 2000 התקשרה הוועדה עם משרד רואה חשבון א' (להלן - הר"ח החיצונית) לקבלת שירותי הנהלת חשבונות, חשבות שכר, הפקת דוחות רבעוניים והכנה של הצעות תקציב, כולל ייצוג הוועדה לפני הרשויות בענייניה הכספיים.

הבדיקה העלתה כי הר"ח החיצונית העניקה משנת 2000 שירותי ניהול כספי לוועדה בהיקף של מאות אלפי ש"ח, בלי שהוועדה קיימה מכרז או הליך תחרותי אחר לפני ההתקשרות הראשונית עמה. הועלה כי בנובמבר 2000 חתמה הוועדה על הסכם עם הר"ח החיצונית לתקופה של שלוש שנים עם אופציה להארכה כל פעם בתום התקופה. עוד עלה כי בנובמבר 2015 נחתם הסכם נוסף בין הוועדה לבין הר"ח החיצונית לשלוש שנים החל מ-1.1.16. בהסכם זה נקבע כי מעמדה של הר"ח החיצונית יהיה כקבלן עצמאי, ובתמורה לביצוע העבודות תשלם לה הוועדה שכר חודשי של 8,000 ש"ח בתוספת מע"ם כחוק. נמצא כי הוועדה שילמה לר"ח החיצונית במהלך השנים 2013-2016 סך כולל של כ-452,000 ש"ח.

56 לעניין התקשרויות עם רואי חשבון ראו ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).



הוועדה התקשרה עם
רואת חשבון חיצונית
במשך שנים רבות
בניגוד לתקנות
המכרזים, לאוגדן
הנהלים ולכללי מינהל
תקין. התקשרות
כאמור פוגעת בעקרון
מתן ההזדמנות השווה

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על התקשרותה עם הר"ח החיצונית במשך שנים רבות בניגוד לתקנות המכרזים, לאוגדן הנהלים ולכללי מינהל תקין. התקשרות כאמור פוגעת בעקרון מתן ההזדמנות השווה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא "פועלת להכנת מכרז או הצעות מחיר, לקבלת שירותי הנהלת חשבונות וחשבות שכר". הועלה כי ביוני 2017 פרסמה הוועדה את המכרז האמור.

התקשרות עם שמאי: בינואר 2008 התקשרה הוועדה עם שמאי מקרקעין (להלן - שמאי הוועדה) בהסכם למתן שירותי שמאות, הכוללים ליווי והנחיית עובדי הוועדה בכל הנוגע לחיוב בהיטלי השבחה, עריכת שומות וייצוג הוועדה בהליכים שונים בערכאות משפטיות. תוקף ההסכם היה עד סוף שנת 2008, ונקבע כי הוא יתחדש מאליו מדי שנה בשנה, אלא אם כן הודיעה הוועדה לשמאי על אי-רצונה בחידושו כאמור.

נמצא כי הוועדה התקשרה עם השמאי בלי שערכה מכרז או הליך תחרותי לבחירתו. עוד נמצא כי הוועדה שילמה לשמאי עבור שירותיו בשנים 2014-2016 סך כולל של כ-213,600 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לקיים מכרז או הליך תחרותי לבחירת שמאי, לבחור בהצעה הטובה והיעילה ביותר ובכך לשמור על עקרון ההזדמנות השווה בין המועמדים.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "לשמאי הנוכחי יש ידע מצטבר בתכניות המאושרות בתחום הוועדה וניסיון רב, ועלול להיגרם נזק לוועדה אם יוחלף בשמאי חדש". עם זאת, הוועדה ציינה כי נוכח הביקורת היא תפעל "להסדרת ההתקשרות עם שמאי הבית על בסיס מכרז ו/או הצעות מחיר".

סיכום

בשנתיים האחרונות,
לאחר כניסתם
לתפקיד של יו"ר
הוועדה ומהנדסת
הוועדה, ניכר שיפור
בעבודתה של
הוועדה, אך עדיין
נותרה מלאכה רבה
לצורך תיקון הליקויים

לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, הפועלת מכוח דיני התכנון והבנייה, תפקיד מהותי בפיתוח של המרחב התכנוני שעליו היא מופקדת ובפיקוח עליו. כרשות ציבורית עליה לשמש דוגמה, וחלה עליה החובה לפעול בעילות, מקצועיות ומועילות, תוך התחשבות בצורכי התושבים במרחבה.

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בעיקר בתחום הפיקוח והאכיפה. בין היתר התגלו עבירות בנייה של נבחרי ציבור, אשר הובילו לפגיעה באמון הציבור, בהרתעה ובאכיפת הוראות החוק.

התגלו ליקויים נוספים בכל הקשור לפעילות הוועדה בהיבט המקצועי: אי-ייזום תכניות; טיפול לקוי בבקשות להכשרה בדיעבד; וליקויים בהנפקת היתרים ואישורים, בכלל זה לאולם אירועים בנשר.

יצוין כי בשנתיים האחרונות, לאחר כניסתם לתפקיד של יו"ר הוועדה מר סמי מלול ומהנדסת הוועדה גב' אורית מרץ, ניכר שיפור בעבודת הוועדה, אך עדיין נותרה מלאכה רבה לצורך תיקון הליקויים.

על הוועדה להפיק לקחים מהליקויים שעלו בדוח זה ולפעול לתיקונם ולמניעת ליקויים דומים בעתיד.