

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות
רישוי הבנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות ומינהל עובדים

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה בשנת 1954 ופועלת מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת¹. שטח מרחב התכנון של הוועדה משתרע על כ-16,500 דונמים, והוא כולל את תחומי שיפוטן של עיריית קריית מוצקין, עיריית קריית ביאליק ועיריית קריית ים. לפי נתוני הוועדה, נכון לדצמבר 2016, התגוררו במרחב התכנון של הוועדה כ-135,000 תושבים. הוועדה פועלת מכוח הסמכויות שהוקנו לה בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. תפקידיה הם, בין היתר, לדאוג לתכנון המרחב שלה, בין באמצעות תכנון מתארי כולל ובין באמצעות תכנון מפורט; לדון בבקשות הבנייה המוגשות לה ולהוציא היתרי בנייה; לפקח על הבנייה; ולפעול לאכיפת הוראות החוק.

מר יוסי אזריאל, סגן ראש עיריית קריית ביאליק, מכהן כיו"ר הוועדה מדצמבר 2013, וכמהנדס הוועדה מכהן מר משה יבין. בתפקיד תובע הוועדה מכהן עו"ד צחי בן עיון, ובתפקיד יועצה המשפטי עו"ד מיכאל סיגל. בוועדה מועסקים 21 עובדים, ותקציבה המאושר לשנת 2016 הסתכם בכ-8.4 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד פברואר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הוועדה בשנים 2013-2016 בתחומי רישוי הבנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, מינהל עובדים והיבטים בארגון הוועדה. ביקורות השלמה נעשו בעיריית קריית מוצקין, במשרד המשפטים - במחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה

1 בחוק התכנון והבנייה בוצעה הבחנה בין שני סוגי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: בסעיף 18(א) נקבע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". בסעיף 19(א) לחוק נקבע כי במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת יהיה הרכבה של הוועדה שמונה חברים שיתמנו על ידי שרי האוצר והפנים. סעיף 19(א) קובע כי אם מספר התושבים באחת הרשויות המקומיות החברות בוועדה גדול מ-35,000, יהיה הרכבה של הוועדה 17 חברים, היו"ר ייבחר על ידי חברי הוועדה, ושר הפנים יבחר את מספר הנציגים של כל רשות מקומית בהתאם למספר התושבים בכל רשות.

(להלן - המחלקה להנחיית תובעים), ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר (להלן - יחידת האכיפה הארצית), ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית).

הליקויים העיקריים

רישוי הבנייה

גביית פיקדון בגין בקשה להיתר

הוועדה לא הקפידה לגבות מכל מבקשי ההיתר את דמי הפיקדון - המסתכמים ב-20% מסכום האגרה המשוערת - עם הגשת הבקשה להיתר, כנדרש בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

הוצאת היתרי בנייה שלא כדין במרחב התכנון של הוועדה

הוועדה נתנה היתרי בנייה בלתי חוקיים, שלא בהתאם לתכניות תקפות. לעתים הכשירה הוועדה בדיעבד תוספות בנייה שנבנו שלא בהתאם להיתר או לתנאי התכניות החלות על השטח. למשל, בשנת 2013 נתנה הוועדה היתר בנייה למבנה מגורים של 18 קומות הכולל 54 יחידות דיור בקריית מוצקין והתעלמה מכך ששטחי השירות חורגים ב-1,467 מ"ר מהמותר על פי התכנית המפורטת.

כמו כן, בשנת 2016 נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג להסבת ארבע יחידות דיור למבנה משרדים בשטח של 390 מ"ר שלא בקומת קרקע, בניגוד לחוק². הוועדה אף התעלמה מכך שמבקש ההיתר לא עמד בתנאים שהיא עצמה הציבה לו, ולפיהם עליו להגיש לה תשריט חנייה מתוקן לפי תקן החנייה³ המחייב ולשלם לה קרן חנייה⁴ בהתאם לכך.

כמו כן אפשרה הוועדה בשנת 2014 לגורם ששכר שטח שבבעלות עיריית קריית מוצקין להקים בו בית קפה, לבצע בו שיפוצים ובינוי ולהופכו למסעדה, ולא נקטה נגדו אמצעי אכיפה בגין פלישתו לשטח ציבורי המיועד לשמש

2 בסעיף 151א לחוק, שהיה בתוקף במועד הדיון בבקשה, נקבע כי לא יינתן היתר לבצע ביחידת דיור שימוש שאינו למגורים למעט ביחידות הדיור הנמצאות בקומת הקרקע.

3 תקן החנייה מוגדר כמספר היחידות של שימוש קרקע מסומן שעבורן יש להתקין מקום חנייה, והוא נקבע במקרה זה על פי תכנית המתאר המקומית "קריית" מס' 290/ק שפורסמה בינואר 1982.

4 בתוספת לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), נקבע כי ועדה מקומית רשאית לפטור מן החובה להתקין מקומות חנייה לפי התוספת, כולם או מקצתם, ולחייב את מבקש היתר הבנייה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חנייה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס שעבורו התבקש ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון יוקם בהתאם לתנאים המפורטים בתקנות החנייה.

כדרך בסמוך למבנה של עיריית קריית מוצקין, כל זאת ללא אישור העירייה, בלי לשנות את ייעוד הקרקע בתכניות התקפות ואף ללא היתר בנייה.

כמו כן נתנה הוועדה בשנת 2015 היתר לשימוש חורג להפעלת מסעדה ששטחה כ-250 מ"ר בבניין מגורים בקריית ביאליק. הוועדה אישרה את מתן ההיתר לפני המועד האחרון להגשת התנגדויות על ידי כל מי שעלול להיפגע מאישור הבקשה ולא גבתה היטל השבחה כמתחייב.

ליקויים בפיקוח ואכיפה

הוועדה אינה מבצעת באופן שוטף מעקב ובקרה אחר עבודת המפקחים כדי ליעל ולהגביר את האפקטיביות של הפיקוח והאכיפה במרחב התכנון שלה, ונמצא כי הטיפול בתיקי הפיקוח התמשך במידה בלתי סבירה. הוועדה אינה פועלת ליישום מדיניות האכיפה שלה באופן מלא ועקבי.

נמצא כי המפקחים קיימו סיורים יזומים באופן חלקי ואקראי או על פי תלונות תושבים על עברייני בנייה, וכי המפקחים לא עמדו ביעדי תכנית העבודה שנקבעה להם לשנת 2016.

הוועדה לא פעלה כראוי לאכיפת הדין נגד גורמים שביצעו עבירות בנייה במרחב התכנון שלה, ולעתים הסתפקה בפעולות אכיפה חלקיות בלי למצות עמם את הדין. אשר לעבירות שבעניינן נפתחו תיקים בעקבות פעולות פיקוח יזומות של מפקחי הוועדה - רובן אותרו רק לאחר סיום הבנייה, והדבר פגע בפעולות האכיפה שהוועדה רשאית לנקוט והגביל אותן.

מספר כתבי האישום שהגישה הוועדה נגד עברייני בנייה היה קטן יחסית למספר כתבי האישום שהגישו ועדות מקומיות אחרות בסדר גודל דומה.

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

הוועדה מקבלת זה למעלה מ-15 שנים שירותי שמאות משני משרדי שמאים ללא כל הליך תחרותי, ובלי לחתום עמם על הסכמי התקשרות. כמו כן הוועדה אינה בוחנת את תנאי העסקתם מדי חמש שנים כשם שנקבע באוגדן הנהלים⁵. בשנים 2013-2016 הסתכמה עלות שירותי השמאות בכ-1.2 מיליון ש"ח.

הוועדה התקשרה בינואר 2015 עם יועץ ארגוני בלי שביצעה הליך תחרותי לבחירתו, והיא הסתפקה בקבלת הצעת מחיר בלבד. הוועדה אף לא הכינה

הסכם מחייב המגדיר את תנאי ההתקשרות ואת חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים.

בינואר 2012 התקשרה הוועדה בהסכם עם קבלן למתן שירותי ניקיון, ולא קיימה הליך תחרותי לבחירתו. כמו כן, הוועדה העסיקה באמצעות קבלן הניקיון עובדים מקצועיים חדשים שהתקבלו לעבודתם ללא מכרז תוך עקיפת הכללים לקבלת עובדים.

מינהל עובדים

הוועדה לא הקפידה שמועמדים למשרות ימציאו את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה, ובכלל זה מסמכים המעידים על השכלתם, על ניסיונם, על כישוריהם ועל התאמתם לתפקיד. בתיקים האישיים של חלק מהעובדים היו חסרים מסמכים מהותיים, כגון: סיכום תנאי העסקה, הצהרת סודיות, תעודות המעידות על השכלתם וגיליונות הערכה.

הוועדה העסיקה עובדים שלא עמדו בתנאי הסף שפורסמו במכרז. את חלקם היא העסיקה באמצעות קבלן, תוך עקיפת חובת ביצוע המכרז, שלא כדין.

בעניינם של חלק מהעובדים אישרה הוועדה מתח דרגות ותוספות שכר מעבר למותר וללא האישורים הנדרשים כחוק.

בחלק מהמכרזים לקבלת עובדים דרשה הוועדה תנאי סף מחמירים ולאחר מכן איישה את המשרות במועמדים שלא עמדו באותם תנאים, ובכך גרמה לפגיעה חמורה בעקרון השוויון.

הוועדה לא הפנתה כנדרש את עובדיה לבדיקות רפואיות אצל רופא תעסוקתי לשם בדיקת מידת התאמתם לעבודה ולא דרשה מהמועמדים למשרות מפקחי בנייה להמציא לה תעודות יושר.

הוועדה לא הוציאה כתבי מינוי לעובדים שעברו למעמד של קביעות, ולפני קבלת הקביעות היא לא הכינה להם גיליונות הערכה שאפשר ללמוד מהם אם העובדים עמדו בתקופת הניסיון.

הוועדה לא מינתה גזבר כנדרש. כמו כן, מורשי החתימה בוועדה הם נבחרו ציבור בלבד, ולא נמנה עמם שום גורם מקצועי.

נסיעות לחו"ל של עובדי הוועדה

הוועדה מימנה לכלל עובדיה נסיעות ונופש בחו"ל בשנים 2015 ו-2016 במסווה של השתלמות מקצועית בעלות כוללת של כ-120,000 ש"ח, בלי שנתנה משקל ראוי לנחיצות הנסיעה, למטרותיה ולעלויות הכספיות הכרוכות בה. לא נמצאה זיקה בין הנסיעות האמורות לבין תפקידי העובדים בוועדה, ומכאן עולה כי מדובר בפעילות נופש ורווחה ולא בפעילות השתלמות או הדרכה.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה להקפיד על יישום הוראות חוק התכנון והבנייה בכל הקשור למתן היתרי בנייה ולפיקוח על הבנייה המתבצעת במרחב התכנון שלה.

על הוועדה לפעול לאלתר לגביית הכספים ממבקשי היתר שלא שילמו את הפיקדון ולפעול לגביית היטל ההשבחה כמתחייב.

על הוועדה לפעול בנחישות נגד עברייני הבנייה במרחב התכנון שלה, להגביר את פעולות הפיקוח היוזמות, כדי שעבירות הבנייה יאותרו כבר בעת ביצוען, ולנקוט צעדי אכיפה מידיים ואפקטיביים. על הוועדה לבצע מעקב ובקרה על עבודת המפקחים ולגבש תכנית עבודה עבודה עבודה, כדי לייעל את האפקטיביות של עבודתם ולהבטיח שמדיניות האכיפה מיושמת, וכן כדי לוודא שבנייה לא חוקית תתגלה ותטופל סמוך ככל האפשר למועד ביצועה.

על הוועדה לפעול לבחירת הספקים ונותני השירותים בהליך תחרותי שיאפשר לבחון כמה הצעות, להשוות ביניהן ולבחור בהצעה הכדאית ביותר. כמו כן, על הוועדה להקפיד לחתום על הסכמי התקשרות המסדירים את החובות והזכויות של הצדדים, לקצוב את תקופות ההתקשרויות ולבחון את תנאיהן מפעם לפעם.

על הוועדה להעסיק רק עובדים שנבחרו באמצעות מכרז ועמדו בכל התנאים הנדרשים בחוק, כדי לתת הזדמנות שווה לכל המציעים ולאפשר את קליטת העובדים המתאימים ביותר למילוי התפקיד, וכמו כן על הוועדה לארגן את התיקים האישיים של העובדים ולהקפיד שמועמדים ימציאו את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה.

על הוועדה למנות גזבר כנדרש. כמו כן עליה לבחון את נסיעות עובדיה לחו"ל במסגרת העבודה שאינן עולות בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים ועם כללי מינהל תקין ועלולות לפגוע בקופתה הציבורית ובאמון הציבור בה.

על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון לתת את דעתם על הממצאים החמורים העולים מהדוח, זאת בהתאם לתחומי אחריותם וסמכותם, כדי לתקן את הכשלים, לשפר את אופן תפקודה של הוועדה ולהבטיח את יעילות האכיפה, וזאת כדי למנוע בנייה בלתי חוקית ולהבטיח את יישומן של הוראות החוק והתקנות במרחב התכנון שלה.

סיכום

לנוכח הממצאים שתוארו לעיל מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה פעילותם של האחראים בוועדה הייתה לקויה באופן עקבי ומתמשך. ממצאי הדוח מעידים על כשלים חמורים בכל הנוגע לפעילותה של הוועדה בנושא רישוי הבנייה וקיום דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שלה.

מתן היתרי בנייה שלא כדין, הימנעותה של הוועדה מלנקוט צעדים נגד עברייני בנייה במרחב התכנון שלה, וכן ניסיונה להכשיר עבירות בנייה שלא כדין - כל אלה גורמים לפגיעה באמון הציבור בוועדה ולכרסום בשלטון החוק.

הליקויים החמורים במינהל העובדים ובהתקשרויות הוועדה עם ספקים ונותני שירותים יש בהם משום חריגה חמורה מכללי המכרזים, וכן יש בהם כדי לפגוע בעקרון השוויון ובכללי מינהל תקין. בכך שהוועדה מימנה נסיעות עובדים לחו"ל שלא למטרת השתלמות היא פעלה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והדבר עלול לפגוע באמון הציבור בוועדה.

על הוועדה כרשות ציבורית חלה החובה לפעול בהגינות, בשקיפות, ביעילות, במקצועיות וללא משוא פנים, תוך שמירה על כללי מינהל תקין, שמירה על הקופה הציבורית והתחשבות בצורכי התושבים המתגוררים במרחב התכנון שלה, וכן עליה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם ולמניעת הישנותם.

נוכח הממצאים החמורים שהועלו בנוגע לתפקוד הוועדה, על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון לתת את דעתם על ממצאי הדוח החמורים ולבחון את אופן פעילותה של הוועדה המקומית קריות, וזאת בהתאם לתחומי אחריותם וסמכותם. בכלל זה נדרשים גורמים אלה לבחון אם בעלי התפקידים בוועדה נושאים כנדרש באחריותם הציבורית, וכן עליהם להפיק את הלקחים הנדרשים מהממצאים שהועלו בדוח ולפעול לכך שיתוקנו כל הליקויים שנמצאו.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה בשנת 1954 מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת.⁶ שטח מרחב התכנון של הוועדה משתרע על כ-16,500 דונמים, והוא כולל את תחומי השיפוט של עיריית קריית מוצקין, עיריית קריית ביאליק ועיריית קריית ים. לפי נתוני הוועדה, נכון לדצמבר 2016, התגוררו במרחב התכנון של הוועדה כ-135,000 תושבים. מר יוסי אזריאל, סגן ראש עיריית קריית ביאליק, מכהן כיו"ר הוועדה מדצמבר 2013 לאחר שנבחר על ידי חברי מליאת הוועדה, וכמהנדס הוועדה מכהן משנת 2000 מר משה יבין. בתפקיד תובע הוועדה מכהן עו"ד צחי בן עיון, ובתפקיד יועצה המשפטי עו"ד מיכאל סיגל. בוועדה מועסקים 21 עובדים, 11 מהם מונו לתפקיד החל בשנת 2014. תקציב הוועדה המאושר לשנת 2016 הסתכם בכ-8.4 מיליון ש"ח.

לוועדה המקומית נתונות סמכויות על פי חוק התכנון והבנייה, שמטרתן, בין היתר, להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה שנקבעה על פיו. בחוק נקבע כי תכנון הקרקעות יתבצע במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות במישור הארצי, המחוזי והמקומי, וכי לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר תואמים את התכניות ושאר הוראות החוק החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.⁷ החוק קובע גם כי מתן היתר או אישור אחר שלא במסגרת תכניות כאמור, מתוך ידיעה שהדבר אסור, הם עבירה פלילית, וכי כל המבצע עבודה או המשתמש במקרקעין בלא היתר כנדרש או החורג מהיתר או מתכנית עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש⁸.

לפי סעיף 28 לחוק, הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה בחוק זה או בתקנות שהותקנו על פיו. לא קיימה הוועדה המקומית את דרישת הוועדה המחוזית מכוח החוק, רשאית הוועדה המחוזית לעשות בעצמה את כל הדרוש על חשבון הוועדה המקומית ובמקומה ולגבות ממנה החזר עבור ההוצאות.

6 בחוק התכנון והבנייה בוצעה הבחנה בין שני סוגי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: בסעיף 18(א) נקבע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". בסעיף 19(א) לחוק נקבע כי במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת יהיה הרכבה של הוועדה שמונה חברים שיתמנו על ידי שרי האוצר והפנים. סעיף 19(א) קובע כי אם מספר התושבים באחת הרשויות המקומיות החברות בוועדה גדול מ-35,000, יהיה הרכבה של הוועדה 17 חברים, היו"ר ייבחר על ידי חברי הוועדה, ושר הפנים יבחר את מספר הנציגים של כל רשות מקומית בהתאם למספר התושבים בכל רשות.

7 סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.

8 סעיפים 48 ו-204 לחוק התכנון והבנייה.

לשם ביצוע המוטל עליה נדרשת הוועדה להפעיל מנגנון עובדים ולקבל שירותים מספקים, מיועצים ומנותני שירותים אחרים, בין היתר בתחום ההנדסי והארגוני.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד פברואר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הוועדה בתחומי רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה, התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, מינהל עובדים והיבטים בארגון הוועדה. ביקורת השלמה נעשו בעריית קריית מוצקין, במשרד המשפטים - במחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (להלן - המחלקה להנחיית תובעים), ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר (להלן - יחידת האכיפה הארצית), ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית).

רישוי הבנייה

בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי עבודות בנייה כמפורט בחוק, ובכלל זה הקמת בניין ובניית תוספת לבניין קיים, טעונות היתר של רשות הרישוי המקומית⁹ (להלן - היתר בנייה). מתן היתר בנייה מותנה, בין היתר, בהתאמתה של הבנייה המבוקשת להוראותיהן של תכניות מתאר או תכניות מפורטות¹⁰ החלות על הקרקע ולהוראות החוק. מתן היתר בנייה למבנה הוא למעשה מתן רישיון להקמת המבנה. מכוח החוק פורסמו תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות האגרות), המפרטות את אופן הפעולה של הוועדה המקומית¹¹ למתן היתר בנייה ואישורים נוספים הכרוכים בהיתר.

סעיף 147 לחוק קובע כי הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145. כמו כן רשאית הוועדה על פי סעיף 146 לחוק להיתר שימוש חורג בקרקע או במבנה. בד בבד נקבע בסעיף 151(א) לחוק כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך "סטייה ניכרת" מהתכנית החלה על הקרקע או הבניין. תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, קובעות מה ייחשב לסטייה ניכרת. בסעיף 149 לחוק נקבעו תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או למתן הקלות, שעיקרם פרסום הבקשה ומתן זכות ההתנגדות לציבור.

סעיף 196א לחוק קובע כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה. סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק קובע כי תשלום של היטל השבחה חל על הבעלים של המקרקעין או ה"חוכר לדורות"¹² שלהם. היטל השבחה הוא תשלום חובה המוטל בעקבות

9 בסעיף 30 לחוק נקבע כי יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, ישמשו "רשות רישוי מקומית" לעניין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק. במסגרת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014, תוקן סעיף 145 שנכנס לתוקף ב-1.1.16 באופן שסמכות מתן ההיתר, שהוקנתה קודם לכן הן לרשות הרישוי והן לוועדה המקומית, הופקדה בידי רשות הרישוי למעט במקרים מסוימים שפורטו בחוק, כגון אישור הקלה או שימוש חורג, בהם הסמכות עדיין נתונה לוועדה המקומית.

10 תכנית מפורטת היא תכנית המדורגת בתחתית מדרג התכניות ולפיכך היא כפופה להוראות שנקבעו בתכנית המתאר שמעליה. לרוב היא קובעת הוראות פרטניות, שלא נקבעו בתכנית המתאר המקומית, לגבי חלוקת הקרקע למגרשים, מקומות חנייה, מיקומם של בניינים ומאפייניהם, מספר הדירות שמותר לבנות בכל מבנה וכיוצא באלו.

11 לפי תקנות האגרות "ועדה מקומית" היא ועדה מקומית לתכנון ולבנייה שהוקמה לפי סעיף 17 לחוק לרבות ועדה מחוזית המשתמשת בסמכויותיה של ועדה מקומית לפי סעיף 12 לחוק, ועדת משנה שלהן וועדה מיוחדת, וכן - כשאין כוונה אחרת במשתמע - רשות רישוי מקומית לפי סעיף 30 לחוק.

12 שכירות לתקופה של יותר מעשרים וחמש שנה. ניתן לרשום זכות זו בלשכת רישום המקרקעין.



נמצאו מקרים שבהם הוציאה הוועדה היתרי בנייה שלא בהתאם לתכניות תקפות. חלק ממקבלי היתר בנו תוספות שלא בהתאם להיתר או לתנאי התכניות, ולעתים הכשירה הוועדה בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית

"עליית שוים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג"¹³. סכום ההיטל הוא מחצית מערך ההשבחה.

גביית פיקדון בגין בקשה להיתר

בתוספת השלישית לתקנות האגרות נקבע כי "עם הגשת בקשה להיתר ישלם המבקש לוועדה המקומית 20% מסכום האגרה המשוערת המשתלמת בעד ההיתר (להלן - הפיקדון)".

הביקורת העלתה כי הוועדה לא הקפידה לגבות את סכום הפיקדון מכל מבקשי ההיתר עם הגשת הבקשה להיתר כנדרש בתקנות האגרות.

בתשובת הוועדה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 (להלן - תשובת הוועדה) היא ציינה כי לנוכח ממצאי הביקורת הנחה היו"ר את הגורמים האחראים בוועדה להקפיד על גביית הפיקדון בהתאם לנקבע בתקנות האגרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לגבות מכל מבקשי היתרי הבנייה את סכום הפיקדון הנדרש על פי דין עם הגשת הבקשה להיתר.

הוצאת היתרי בנייה שלא כדין במרחב התכנון של הוועדה

בביקורת נמצאו מקרים בהם הוציאה הוועדה היתרי בנייה שלא בהתאם לתכניות תקפות, וזאת שלא כדין. כמו כן, חלק ממקבלי היתר בנו תוספות בנייה שלא בהתאם להיתר או לתנאי התכניות החלות על השטח, ולעתים הכשירה הוועדה בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית. להלן הפרטים:

הקמת בניין מגורים שלא בהתאם לתכנית מפורטת

מתן היתר בנייה שלא כדין

באפריל 2009 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת ק/238/ח (להלן - תכנית ח') החלה על מקרקעין בקריית מוצקין שבבעלות רשות מקרקעי ישראל (להלן -

רמ"י). את התכנית יזמה חברה שהיא בעלת זכויות הפיתוח באותם מקרקעין (להלן - החברה בעלת הזכויות). תכנית ח' נועדה להסדיר את זכויות הבנייה במתחם מגורים הכולל שישה מבני מגורים רבי-קומות שהוקמו מסוף שנות השבעים של המאה העשרים ועד תחילת המאה העשרים ואחת, על פי תכנית ק/238א' שפורסמה לתוקף באוקטובר 1978 (להלן - תכנית א').

1. תכנית א' חלה על שטח של כ-115 דונם ונועדה לאפשר בנייה של 1,000 יחידות דיור ב-13 מגדלי מגורים, מהם ארבעה מגדלים שהיו אמורים להיבנות בחלקה הצפוני של התכנית, והיתר - מעבר לכביש בחלקה הדרומי. בדברי הרקע לתכנית ח' צוין כי במשך השנים בוצעה בחלקים שונים של המקרקעין בנייה שאינה תואמת את הוראות תכנית א', ועקב כך לא התאפשרו חלוקה של המגרשים ורישומם על שם רוכשי הדירות.

נוסף על כך, בתכנית ח' נכללה מסגרת תכנונית לתוספת של 54 יחידות דיור במבנה נפרד (להלן - המבנה). בתקנון תכנית ח' נקבע לגבי המבנה הנפרד, בין היתר, כי מותר יהיה לבצע בנייה בשטח של 7,100 מ"ר לכל היותר - 6,200 מ"ר של שטח עיקרי ועוד 900 מ"ר של שטחי שירות.

2. באוגוסט 2009 הגישה חברה קבלנית (להלן - חברה א') בקשה להיתר בנייה באותם מקרקעין להקמת המבנה - מבנה מגורים של 18 קומות מעל קומת לובי כפולה הכולל 54 יחידות דיור (להלן - הבקשה).

נמצא כי בפועל על פי הבקשה שהוגשה שטח הבנייה המוצע שכללה הבקשה הסתכם ב-9,281 מ"ר - 6,045 מ"ר של שטחים עיקריים, 2,367 מ"ר של שטחי שירות, 798 מ"ר של גזוזטראות ומרפסות גג¹⁴ ו-71 מ"ר של חדרים על הגג.

בודקת הבקשות להיתרי בנייה של הוועדה (להלן - בודקת הבקשות), שבדקה את הבקשה באוגוסט 2009, ציינה בדף הבדיקה כי שטחי השירות שנכללו בה חרגו בהרבה מהמותר על פי תכנית ח' - חריגה של 1,467 מ"ר (2,367 מ"ר לעומת 900 מ"ר המותרים על פי התכנית).

נמצא כי בטופס בדיקת תכניות של תיקי בניין, באוגוסט 2009 המליצה מנהלת מחלקת הרישוי דאז לאשר את הבקשה (ההמלצה לא נשאה תאריך), שלא בהתאם לתכנית התקפה, והעבירה אותה למהנדס תוך התעלמות מהערת בודקת הבקשות. מליאת הוועדה דנה בבקשה בישיבתה באותו חודש והחליטה לאשרה באופן עקרוני.

14 בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, נקבע כי במסגרת חישוב השטח המותר לבנייה לא ייכלל שטחן של מרפסות הבולטות מקירותיו החיצוניים של הבניין כל עוד שטחן האמור קטן מ-14 מ"ר (להלן - גזוזטרה), ובלבד ששטח כל הגזוזטראות בבניין לא יעלה על 12 מ"ר כפול מספר יחידות הדיור. מאחר שהבקשה כוללת 54 דירות, סכום המכפלה האמורה הוא 648; דהיינו - 648 מ"ר מ-798 מ"ר לא ייחשבו בגדר שטחי הבנייה המותרים.



 הוועדה דנה בבקשה

 החוזרת בנובמבר

 2012 והחליטה

 לאשרה בתנאים, תוך

 התעלמות מכך

 ששטחי השירות חרגו

 ב-1,467 מ"ר מהמותר

 על פי התכנית

3. נמצא כי חברה א' הפסיקה את קידום הבקשה להיתר בנייה, וביוני 2012 שבה והגישה אותה (להלן - הבקשה החוזרת).

עוד העלתה הבדיקה כי הוועדה דנה בבקשה החוזרת בנובמבר 2012 והחליטה לאשרה בתנאים גם הפעם, תוך התעלמות מכך ששטחי השירות חרגו ב-1,467 מ"ר מהמותר על פי התכנית. יצוין כי במכתב ששלח מהנדס הוועדה לשמאי הוועדה ביולי 2012 הוא ציין כי השטח הכולל של הבנייה המותרת על פי התכנית (השטח העיקרי ושטחי השירות ביחד) הוא 7,100 מ"ר, ואילו השטחים שכללה הבקשה הסתכמו כאמור ב-9,281 מ"ר.

באוקטובר 2013, לאחר ששולמו אגרות הבנייה, הוציאה הוועדה לחברה א' את היתר הבנייה. על ההיתר חתומים יו"ר הוועדה הקודם ומהנדס הוועדה, שהיה ער לחריגה בהיקף שטחי השירות, כפי שעלה ממכתבו לשמאי הוועדה מיולי 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה ולמהנדס הוועדה, מר משה יבין, על שנתנו לחברה א' היתר בנייה שלא כדין, בלי שבוצעה בדיקה מחודשת של הבקשה, ואף שמהנדס הוועדה היה ער לפער הניכר בין שטחי הבנייה המבוקשים לאלו המותרים על פי התכנית.

הוועדה מסרה בתשובתה כי "מהנדס הוועדה מבקש להדגיש כי כל נושא מתן ההיתר לחברה א' ותיקונו, טופלו בתכנית בניין עיר מתוקנת". מהנדס הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 כי "כשהוגשה הבקשה הראשונה בשנת 2009 ונבדקה, אכן הראו שטחי השירות חריגה משמעותית מהשטח בפועל...יתכנו לכך מספר הסברים אך לאף אחד מהם אין בסיס בניירת בתיק".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הכשרה בדיעבד במסגרת תכנית מפורטת אין בה כדי לתקן את הפגמים שחלו בפעולותיה של הוועדה בעת הוצאת ההיתר.

מיגון אקוסטי

בתכנית ח' נקבע כי יש לבצע מיגון אקוסטי דירתי בכל הדירות הפונות לכיוון דרום-מערב וצפון, ו"היתר הבנייה ילווה ביועץ אקוסטי אשר יציג את הפתרונות האקוסטיים בכל דירה". עוד נקבע בתכנית כי הוצאת היתר בנייה מותנית בקבלת אישור של איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה (להלן - האיגוד) לעניין המיגון האקוסטי.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא דרשה מחברה א' להגיש לה אישור מהאיגוד בדבר פתרון מיגון אקוסטי לדירות האמורות וגם לא עמדה על כך שהוצאת ההיתר תלווה בפתרון אקוסטי כנדרש בתכנית. באוקטובר 2013 נתנה הוועדה לחברה א' היתר בנייה בלי שהומצא לה אישור האיגוד כאמור. רק בעקבות פניות של האיגוד לוועדה מאפריל וממאי 2015 פנתה הוועדה לחברה א' בדרישה להסדיר את הנושא. בעקבות פנייתה שכרה חברה א' את שירותיו של יעוץ אקוסטי, והוא הגיש מסמך אקוסטי לאיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי בהיעדר ייעוץ אקוסטי ואישור של האיגוד, ההיתר הוצא לחברה שלא בהתאם להוראות התכנית.

הכשרה בדיעבד של חריגת בנייה

בבדיקה שבוצעה בפברואר 2016 מטעם הוועדה במסגרת הוצאת טופס 154 התגלה כי הקומה הראשונה בבניין, שלפי ההיתר יועדה לשמש כקומת לובי, הוסבה ליחידת דיור נוספת. מתן הטופס הותנה בכך שחברה א' תסדיר את השימוש ביחידת המגורים הנוספת.

במאי 2016 הגישה חברה א' לוועדה תכנית מפורטת חדשה שהיא בסמכות של ועדה מחוזית, להכשרה בדיעבד של חריגות הבנייה: הסבת קומת הלובי ליחידת דיור נוספת והסדרת שטחי השירות שאושרו בהיתר בחריגה מהתכנית (להלן - התכנית החדשה). ביולי 2016 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדת התכנית החדשה בהתאם לסעיף 62(א) לחוק.

בנובמבר 2016 דנה הוועדה המחוזית בתכנית וציינה כי "הוועדה מביעה את מורת רוחה מהעובדה שהיתר הבנייה שהוצא אינו תואם את השטחים שאושרו בתכנית [ההיתר שניתן באוקטובר 2013]". התכנית הופקדה בדצמבר 2016 וקיבלה תוקף לאחר פרסומה ברשומות במאי 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לדרוש ללא דיחוי מחברה א' להגיש בקשה להיתר ולפעול לגביית היטל השבחה, בהתאם לעולה מחישוביה, הן בגין הסבת הלובי ליחידת דיור, והן בגין שטחי השירות החורגים שאושרו בהיתר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי הכשרת הבנייה בדיעבד אינה מרפאת את הפגם שנפל בהתנהלותה והיא פוגעת באמון הציבור בוועדה.

15 תעודה המעידה כי מהנדס הוועדה המקומית אישר, על סמך בדיקה שביצע, כי מולאו תנאי היתר הבנייה לצורך חיבור המבנה לרשת החשמל והמים.

הוועדה מסרה בתשובה נוספת שהגישה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 כי היזם הגיש בקשה להיתר, וכי היא תגבה ממנו היטל השבחה כחוק.

היתר לשימוש חורג בבניין מגורים

בסעיף 151א לחוק התכנון והבנייה¹⁶ נקבע כי לא יינתן היתר לשימוש חורג ביחידת דיור לשימוש שאינו למגורים, למעט ביחידות דיור הנמצאות בקומת הקרקע. הוראה זו חלה, בין היתר, במחוז חיפה (להלן - הוראת השעה).

1. במרץ 2015 הגיש תושב קריית מוצקין בקשה להיתר לשימוש חורג למשרדים בארבע יחידות דיור במבנה מגורים של שלוש קומות שנמצא בבעלותו (להלן - מבקש ההיתר).

הבקשה למתן היתר לשימוש חורג נגעה להסבת ארבע יחידות דיור במבנה למשרדים, שתיים מהן בקומת הקרקע ושתיים בקומות א' ו-ב'. עוד כללה הבקשה סימון של 11 חניות בשטח המגרש שבו נמצא המבנה. חמש מהחניות שסומנו בתשריט סומנו בניצב, זו אחר זו בצד השמאלי של המגרש, באופן שכלי הרכב חוסמים זה את זה בסמוך לגדר המגרש, ושתי חניות נוספות סומנו אף הן בניצב בצדו הימני של המגרש. ארבע חניות נוספות סומנו בחזית המגרש הקרובה לכביש.

על פי בדיקה תכנונית שביצעה הוועדה במאי 2015, שטחם הכולל של המשרדים שלגביהם הוגשה הבקשה לשימוש חורג היה כ-390 מ"ר. כמו כן חושב מספר החניות הנדרש על פי תקן החנייה¹⁷ הן למשרדים והן ליחידות המגורים, ונמצא שנדרשו 14 חניות בסך הכול (עשר חניות למשרדים וארבע חניות למגורים). במאי 2015 פרסמה הוועדה הודעה בהתאם לסעיף 149 לחוק¹⁸ בדבר הבקשה לשימוש חורג. לא הוגשו התנגדויות לבקשה.


על פי תקן החנייה לא ניתן לסמן חניות בניצב כאשר אין גישה ישירה לכלי הרכב שחוסמים זה את זה. יוצא אפוא שהתשריט שהגיש מבקש ההיתר לא תאם את תקן החנייה.

2. הבדיקה העלתה כי רק ביוני 2016, למעלה משנה לאחר שהבקשה הוגשה ופורסמה, דנה בה הוועדה והחליטה לאשר שימוש חורג לחמש שנים בתנאי

16 חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, ס"ח 39 (תיקון עקיף לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965). סעיף 151א שהוסף לחוק במסגרת התיקון האמור הוא בגדר הוראת שעה, ותוקפה הוא בין 1.12.15 ל-31.12.20.

17 תקן החנייה מוגדר כמספר היחידות של שימוש קרקע מסומן שעבורן יש להתקין מקום חנייה, והוא נקבע במקרה זה על פי תכנית המתאר המקומית "קריית" מס' 290/ק שפורסמה בינואר 1982. התקן קובע כי הזכאות לחנייה לפי שטח השימוש בדירות מגורים תיקבע לפי שטח הדירה, ובמשרדים - על כל 40 מ"ר יוקצה מקום חנייה אחד.

18 לפי הסעיף, לכל מי שעלול להיפגע מהבקשה ניתנת הזדמנות להגיש התנגדות בתוך 15 יום ממועד פרסומה בעיתון או ממועד מסירתה.


**הוועדה נתנה למבקש
את ההיתר בניגוד
להוראת השעה
המגבילה את
סמכותה לאשר
שימוש חורג שלא
בקומת הקרקע, ובלי
שהוסדרו מקומות
החנייה כנדרש בתקן
החנייה**

שמבקש ההיתר ימציא פתרון חנייה ויגיש תכניות מתוקנות בהתאם לבקשתו בעניין זה וישלם קרן חנייה¹⁹. ביולי 2016 קבע שמאי הוועדה כי סכום היטל ההשבחה הוא כ-47,000 ש"ח. באוגוסט אותה שנה שילם מבקש ההיתר את אגרת הבנייה, את קרן החנייה בגין שתי חניות בסך של כ-12,000 ש"ח ואת היטל ההשבחה הנדרש. באוגוסט 2016 נתנה לו הוועדה את ההיתר לשימוש חורג.

נמצא כי הוועדה נתנה למבקש את ההיתר בלי שנתנה את הדעת על כך שבאותו מועד הייתה בתוקף הוראת השעה (שנכנסה לתוקף בדצמבר 2015) המגבילה את סמכותה של הוועדה לאשר שימוש חורג שלא בקומת הקרקע. עוד נמצא כי ההיתר ניתן אף שהמבקש לא הגיש לוועדה תכניות מתוקנות לעניין החנייה כנדרש ממנו. עוד עלה כי בחישוב סכום קרן החנייה שהטילה הוועדה על מבקש ההיתר, הסתמכה הוועדה על תשריט החנייה שצורף לבקשה ובו כאמור סומנו 11 חניות בלבד, במקום 14 לפי תקן החנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שנתנה היתר בנייה לשימוש חורג ליחידות הדירור בקומות א' וב' שלא כדין, בניגוד להוראת השעה ובלי שהוסדרו מקומות החנייה כנדרש בתקן החנייה הקיים. יתרה מזו, הוועדה התעלמה מהתנאי שקבעה בעצמה ביוני 2016 להוצאת ההיתר ולא עמדה על כך שהמבקש יתקן את בקשתו לפי הוראות תקן החנייה.

3. בדצמבר 2016 קיימו נציגי משרד מבקר המדינה סיור בבניין עם מנהל מחלקת הפיקוח ומהנדס הוועדה ובדקו את מספר כלי הרכב שניתן להחנות במגרש החנייה, בהתאם לתשריט החנייה שצורף לבקשה להיתר. במסמך שהכין מנהל מחלקת הפיקוח בעקבות אותו סיור הוא ציין כי במגרש שיעד מבקש ההיתר בתשריט החנייה ניתן להחנות עד חמישה רכבים, באופן שחלקם חוסמים את האחרים.

סיור נוסף שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באזור המגרש בפברואר 2017 העלה כי בצדו הימני של המגרש ובחזיתו אין מקומות חנייה, וכי שטח המגרש טרם הוכשר לחנייה כפי שסומן בתשריט שצורף לבקשה. להלן תצלומים שצולמו בסיור במקום:

19 בתוספת לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), נקבע כי ועדה מקומית רשאית לפטור מן החובה להתקין מקומות חנייה לפי התוספת, כולם או מקצתם, ולחייב את מבקש היתר הבנייה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חנייה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס שעבורו התבקש ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון יוקם בהתאם לתנאים המפורטים בתקנות החנייה.

תמונה 1: שימוש חורג בבניין מגורים



החזית השמאלית של הבניין כולל החניה

החזית הקדמית של הבניין

החזית הימנית של בניין המגורים

צולם על ידי צוות הביקורת בפברואר 2017

בפועל קיימות שתי חניות בלבד, משום שבצדו השמאלי של המגרש אפשר להחנות לכל היותר שני כלי רכב בלי לחסום כלי רכב אחרים. מבקש ההיתר שילם קרן חנייה עבור שתי חניות בלבד, והוועדה לא דרשה ממנו לשלם גם בגין החניות הנוספות החסרות על פי תקן החנייה²⁰.

4. נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, מבקש ההיתר טרם הכשיר את מקומות החנייה בהתאם לתכנית שצורפה לבקשה. הוועדה אף לא אכפה על מבקש ההיתר את החובה להכשיר את מקומות החנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על אozלת ידה, באשר היא לא נקטה שום צעדי אכיפה נגד מבקש ההיתר. אי-הסדרת מקומות חנייה כנדרש משמעה חריגה מתנאי ההיתר. על הוועדה לאכוף את תנאי ההיתר שהוציאה ולחייב את מבקש ההיתר להכשיר את מקומות החנייה הנוספים כנדרש בתקן החנייה הקיים, ולחלופין עליה לדרוש ממנו להגיש לה תשריט חנייה מתוקן ולשלם לה לאלתר קרן חנייה בעד החניות הנותרות.

20 שמאי הוועדה קבע כי הסכום לתשלום עבור מקום חנייה אחד הוא כ-6,000 ש"ח.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא תפעל נגד מבקש ההיתר בגין אי-הסדרת תכנית החנייה שהגיש, וכי תדרוש ממנו להסדיר את החנייה באופן מידי ולחייבו בתשלום קרן חנייה בגין התקופה שמיום הוצאת ההיתר ועד להסדרה בפועל.

בניית מסעדה ללא היתר בשטח ציבורי

בנייה ללא היתר

בשטח שממול למבנה של עיריית קריית מוצקין פועל זה עשרות שנים קיוסק שנבנה על חלקת אדמה שבבעלות עיריית קריית מוצקין וייעודה על פי התכנית התקפה ק/130 הוא לשמש דרך, כחלק מתחנת אוטובוס שהוקמה במקום מכוח היתר בשנת 1946. שטחו של הקיוסק המקורי היה כ-7 מ"ר, ושטח התחנה הצמודה לו היה כ-22 מ"ר. בשנת 1964 ניתן היתר בנייה להגדלת הקיוסק על חלק משטח התחנה, ובשנת 1975 ניתן היתר לסגירת החלק הנותר מהתחנה.

עיריית קריית מוצקין השכירה את הקיוסק בתחילת שנות השישים של המאה העשרים לשוכר א' בשכירות מוגנת.

בפברואר 2014 הגישה עיריית קריית מוצקין לוועדה בקשה להיתר לשיפוץ במבנה הקיוסק. במכתב מאותו חודש הודיע מהנדס הוועדה לעירייה כי "ניתן לשפץ ולבצע כל שינויים פנימיים ללא היתר וכמו כן לטפל בחזיתות קיימות ללא כל צורך בהיתר".

במאי 2014 נחתם הסכם ניהול בין שוכר א' וילדיו לבין שוכר משנה (להלן - שוכר ב') ובו התחייב שוכר ב' "לקבל על עצמו את הניהול המלא בפועל של העסק".

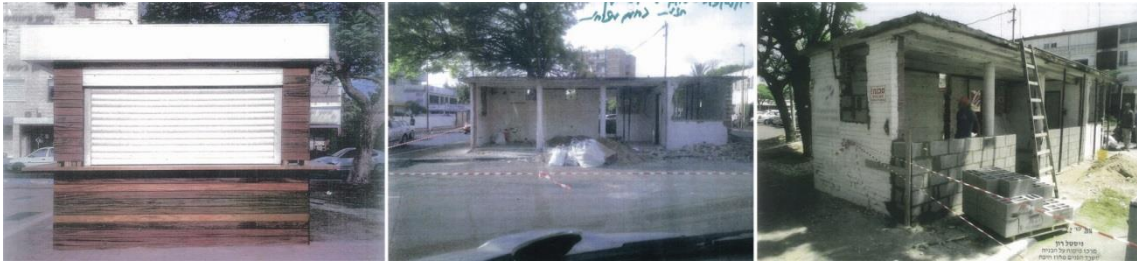
עבודות השיפוץ המוזכרות במכתביהם של העירייה ומהנדס הוועדה מפברואר 2014 כללו עבודות המחייבות הוצאת היתר בנייה. בעקבות כך הוציאו בסוף מאי 2014 יחידת האכיפה הארצית והוועדה צווי הפסקה מינהליים²¹ נגד עיריית קריית מוצקין בגין ביצוע עבודות בנייה ללא היתר בקיוסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס הוועדה כי על פי סעיף 145 לחוק, כל שינוי בצדו החיצוני של מבנה - לרבות הריסה חלקית ובנייה מחדש - טעונים קבלת היתר בנייה מהוועדה. מכאן שמכתבו האמור של מהנדס הוועדה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, ובתשובתו זו הוא נתן למעשה הכשר לביצוע עבודות בנייה שלא כחוק.

21 יחידת האכיפה הארצית מסרה את הצו לעיריית קריית מוצקין ב-25.5.14 בשעה 9:10, ואילו הוועדה מסרה את הצו לעירייה בשעה 11:55.

להלן תמונות המתארות את עבודות השיפוץ בקיוסק ואת המצב שלאחר השיפוץ:

תמונה 2: עבודות השיפוץ במסעדה



הקיוסק לאחר השיפוץ

העבודות במהלך השיפוץ

העבודות במהלך השיפוץ

תמונות שנמצאו בתיקי יחידת האכיפה הארצית ובתיקי הוועדה בדצמבר 2016.

1. בסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המקומית וכל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת תפקידן להבטיח את קיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו. בין היתר עליהן לפקח על הבנייה בתחום אחריותן. בפרק י' לחוק הוקנו לוועדות המקומיות סמכויות אכיפה שיאפשרו להן לפקח על נכסים שבתחום אחריותן כדי לאתר עבירות בנייה ושימושים בלתי חוקיים בנכסים אלה.

תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות הפטור), מגדירות נסיבות מסוימות שבהן בנייה תהיה פטורה מהיתר בנייה, ובכלל זה הן מגדירות בתקנה 11(ג) מהי "סככת צל"²², ובתקנה 26 מהי "סגירה עונתית"²³.

נמצא כי ביולי 2014 נתנה עיריית קריית מוצקין הרשאה לשוכר ב' להשתמש בחלק מהרחוב הצמוד לקיוסק ולהציב בו שולחנות וכסאות עבור לקוחותיו בהתאם לחוק העזר²⁴. שוכר ב' הצהיר כי הוא יחזיק בשטח כ"ברשות" בלבד. נמצא כי שוכר ב' סגר בנובמבר 2014 את השטח שהקצתה לו עיריית קריית מוצקין על ידי הקמת קונסטרוקציית ברזל, וזאת שלא בהתאם להרשאה שנתנה לו העירייה.

22 התקנה קובעת כי "קירוי באמצעות אריג המגן מפני השמש והשפעת מזג האוויר (סככת צל) פטורה מהיתר, ובלבד שגובה הקירוי לא עולה על 3 מטרים, המפתח בין העמודים אינו עולה על 5 מטרים ומשקל הקירוי אינו עולה 3.5 קילוגרמים למטר מרובע".

23 התקנה קובעת כי "הקמת מיתקן עשוי חומרים קלים, המגן על היושבים בבית אוכל מפני השפעת מזג האוויר בחלק מחודשי השנה - סגירה עונתית, בתחום המגרש או ברחוב פטורה מהיתר, ובלבד שתקופת הצבתו לא תעלה על התקופה שנקבעה להצבת מיתקן כאמור לפי חוק עזר של הרשות המקומית או לפי תנאי רישיון עסק".

24 חוק עזר לקרית מוצקין (שימור רחובות), התש"ט-1958.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 כי ביצוע עבודות הבנייה הבלתי חוקיות במושכר אינם בתחום סמכותה אלא באחריות הוועדה המקומית. העירייה לא פעלה בניגוד לחובותיה כרשות מקומית וכמי שמפקדת על כספי ציבור, שכן כאמור היא גבתה תשלום בגין השימוש בשטח הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית מוצקין כי כרשות ציבורית האמונה על קיום הוראות החוק מחובתה לוודא כי בנכסים שבבעלותה לא יבוצעו עבודות בנייה ללא היתר כדין. באי-עשותה כן יש משום פגיעה בשלטון החוק וכן באמונו של הציבור בה.

במכתב ששלח מנהל תחום פיקוח ביחידת האכיפה הארצית ליו"ר הוועדה ומהנדסה בנובמבר 2014 הוא ציין כי "אנו רואים בחומרה יתרה את הבניה שנעשתה במקום - והמושג קירוי עונתי אינו מקובל עלינו במקרה זה. אני רואה בכך הפרת ההבנות שסוכמו עם המחוז, הפיקוח המחוזי יטפל בנושא במלוא החומרה. מבקש לוודא במידית החזרת המצב לקדמותו".

2. באמצע נובמבר 2014 הוציאה הוועדה צו הפסקה מינהלי נגד שוכר ב' בגין בנייה בלתי חוקית של קונסטרוקציית ברזל ואלומיניום, שגובהה 3-4 מטרים ושטחה 77 מ"ר בחזית הצפונית של המבנה, שעל פי הצו מיועדת לסגירה עונתית. ארבעה ימים לאחר הוצאת צו ההפסקה המינהלי הוציאה הוועדה גם צו הריסה מינהלי.

באותו חודש עתר שוכר ב' לבית המשפט לעניינים מקומיים בקריית ביאליק בבקשה לעיכוב ולביטולו של צו ההריסה. בדצמבר 2014 התקיים דיון בעתירה בבית המשפט ובו הסכימו שוכר ב' והוועדה כי צו ההריסה המינהלי יעוכב ב-90 יום החל מאמצע דצמבר 2014, ובית המשפט נתן תוקף להסכמה זו והורה על עיכוב ביצועו של צו ההריסה כאמור. מפרוטוקול הדיון בבית המשפט עולה כי מהנדס הוועדה הצהיר שעל מנת שהמבנה שבו עוסק הצו יהיה פטור מהיתר, עליו להיות בגובה מרבי של שלושה מטרים, והואיל והמבנה גבוה יותר, על שוכר ב' לבצע תיקונים במבנה בהתאם לכך. שוכר ב' ציין בדיון כי יפעל לתיקון המצב במהלך תקופת עיכוב הצו כדי שהבנייה תתאים לנקבע בתקנות הפטור לגבי סככת צל.

סיוור שקיימו בנובמבר 2016 נציגי משרד מבקר המדינה באזור הקיוסק העלה כי מדובר בסגירת שטח באופן קבוע ביריעות פלסטיק ובמבנה שהוסב למעשה למסעדה (להלן בהמשך - המסעדה). במקום הוצבו שולחנות וכיסאות לשיבה של אורחי המסעדה, וכן הותקנו עמודי תאורה ופתחי מיזוג אוויר. עוד העלה הסיוור כי שטח הקיוסק המקורי משמש כמטבח וכאזור השירות של המסעדה. בשטח האחורי של המסעדה הוצבו בלוני גז ובוצעה סגירה של המסעדה באופן שחוסם לגמרי את המדרכה

למעבר הולכי רגל, ובצדה הדרומי של המסעדה הוצבו שירותים באופן שאינו מאפשר מעבר הולכי רגל. להלן תמונות שצילמו נציגי משרד מבקר המדינה, לצורכי המחשה:

תמונה 3: בנייה במסעדה ללא היתר



הכניסה הראשית למסעדה

הסגירה שבוצעה בשטח האחורי

חסימת המדרכה על ידי הצבת שירותים

צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה ולמהנדס הוועדה כי הואיל והשטח הנדון מיועד לפי התכנית התקפה לשמש כדרך, אי אפשר לבצע בו בנייה כפי שבוצעה בלא לשנות את ייעוד הקרקע. מכאן שהוועדה ומהנדסה פעלו שלא כדין בכך שהגיעו לידי הסכמות עם שוכר ב' בכל הקשור לבנייה שבוצעה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי ההסכמות עם השוכר באשר לקירוי העונתי תואמות את התכנית המפורטת שהגישו היא והעיירייה לוועדה המחוזית ביוני 2015 (ואושרה בינואר 2017). הוועדה המקומית הוסיפה כי עקרונות תכנית זו הם שהנחו אותה ואת מהנדסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הסגירה שבוצעה אינה נחשבת בגדר "סגירה עונתית" או "סככת צל" כהגדרתה בתקנות הפטור ואינה עומדת בתנאי הפטור. עמדת הוועדה, ולפיה מדובר ב"סככת צל" או ב"קירוי עונתי" שניתן לפטור מקבלת היתר בנייה, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות. זאת ועוד, הוועדה אינה יכולה להתעלם מבנייה בלתי חוקית בשטח ציבורי, גם אם בסופו של דבר יש כוונה להכשיר זאת בדיעבד. השלמה עם מצב דברים זה יש בו משום פגיעה בשלטון החוק.

הוועדה ומהנדסה
פעלו שלא כדין בכך
שהגיעו לידי הסכמות
עם שוכר ב' בכל
הקשור לבנייה
שבוצעה בשטח
המיועד לפי התכנית
לשמש דרך

3. כאמור, צו ההריסה עוכב בהסכמת הצדדים ל-90 יום (עד אמצע מרץ 2015). מעיון במסמכי הוועדה עולה כי הוועדה לא נקטה פעולות נוספות לאכיפת צו ההריסה לאחר תום תקופת העיכוב ולטיפול בעבירות הבנייה שבוצעו. הוועדה אף לא אכפה את החובה להנמיך את הסכמה, אף ששוכר ב' ציין במסגרת הדיון בבית המשפט כי הוא יעשה זאת. הוועדה הסתפקה במשלוח מכתב ביולי 2015 מטעם מהנדס הוועדה בתגובה על בקשת בנייה נוספת, ובו צוין כהערת אגב שנושא תיקון "הסוכך" לא טופל לשביעות רצון הוועדה. גם יחידת האכיפה הארצית לא נקטה כל פעולה בעניין עבירות הבנייה, למרות התנגדותה הנחרצת לבנייה, שצוינה במכתבה האמור מנובמבר 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי היה עליה להשלים את פעולות האכיפה נגד הבנייה הבלתי חוקית שביצע השוכר. הדברים מקבלים משנה תוקף, נוכח העובדה שהשוכר לא עמד בהתחייבותו כלפיה בבית המשפט והמשיך להפעיל מסעדה ללא היתר ואף קבע עובדות מוגמרות בשטח ציבורי ונהג בו מנהג בעלים. קביעת עובדות מוגמרות בשטח ציבורי עלולה לגרום להצבת מכשול לפני הולכי הרגל ולסכן את שלומם וביטחונם. מחדליה של הוועדה בכל הנוגע לאכיפת הוראות החוק עלולים לפגוע בשלטון החוק ובאמון הציבור בה. היה על הוועדה לפעול לאכיפת צו ההריסה ולהחזרת המצב לקדמותו.

אי-קיום דיני רישוי עסקים על ידי המסעדה

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני...לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". הרשות המקומית היא רשות הרישוי האחראית למתן רישיון העסק, ובלבד שמבקש הרישיון עמד בתנאים הנדרשים בצווים שהותקנו על פי חוק רישוי העסקים. מבית עסק כמו מסעדה, נדרש, בין היתר, אישור משרד הבריאות, אישור הרשות הארצית לכבאות והצלה ואישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה²⁵. אחד מתפקידי הרשות המקומית הוא לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון, לנקוט נגדם אמצעי אכיפה שנקבעו בחוק ולדרוש את הסדרת פעילותם כדין.

הבדיקה בעיריית קריית מוצקין העלתה כי המסעדה פועלת ללא רישיון עסק כנדרש בחוק רישוי עסקים, שכן היא לא עמדה בתנאים שקבע משרד הבריאות, כי בידי שוכר ב' לא היה אישור תקף מהרשות הארצית לכבאות והצלה, וכי הוועדה סירבה לתת לשוכר את האישור הנדרש בשל חריגות בנייה.

מעיון בתיק רישוי עסקים הנמצא במחלקת רישוי עסקים בעיריית קריית מוצקין עולה כי באוגוסט 2014 הגיש שוכר ב' בקשה לרישיון עסק. עוד עולה כי במועד סיום הביקורת, יותר משנתיים לאחר שהוגשה הבקשה, נמצא כי העירייה עדיין לא פעלה נגד שוכר ב' בגין הפעלת העסק ללא רישיון, והסתפקה בכך ששלחה לו ארבעה מכתבי התראה (בין אפריל 2014 לינואר 2017).

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה ממאי ויוני 2017 ציינה עיריית קריית מוצקין כי במהלך השנים גורמי האכיפה ברשות ביצעו מעקב שוטף אחר מילוי התנאים הנדרשים למתן הרישיון, ונשלחו לשוכר ב' התראות רבות, אולם נוכח פעילות בית העסק ובקשת הבעלים למתן ארכה מפעם לפעם להשלמת הדרוש לצורך הנפקת האישורים מהגורמים הרלוונטיים, טרם הוגש כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית מוצקין כי מאחר שבעלי המסעדה לא מילאו במשך תקופה ארוכה את תנאי רישוי העסקים ואת דרישות משרד הבריאות, הרשות הארצית לכבאות והצלה והוועדה המקומית במלואם, היה עליה לנקוט צעדי אכיפה אפקטיביים נגד בעלי המסעדה בגין הפעלתה ללא רישיון עסק. מהאמור לעיל עולה כי העירייה לא מילאה את חובתה כלפי ציבור תושביה, והיא עלולה לסכן את בריאות הציבור ואת שלומו.

היתר לשימוש חורג לבית קפה

היתר לשימוש חורג שלא כדין

בפברואר 2015 הגישו שני יזמים (להלן - המבקשים) בקשה להיתר בנייה ולאישור הקלות לתוספת של חדר מדרגות חיצוני, להגדלת התוספת על הגג וכן לבניית ממ"ד ומעלית - שניהם בחריגה מקו בניין, לדירת מגורים בקריית ביאליק. יחידת הדיור נחלקת לשתי קומות המחוברות בגרם מדרגות פנימי, ושטחה הכולל הוא כ-250 מ"ר. הבקשה כללה גם סימון הריסת המדרגות הפנימיות ופיצול יחידת הדיור הדו-מפלסית לשתי דירות נפרדות. כמו כן כללה הבקשה היתר לשימוש חורג בדירה בקומת הקרקע למסחר וכן היתר לשימוש חורג במשרדים בקומה הראשונה (להלן - הבקשה להיתר).

בסעיף 149 לחוק נקבע תנאי מוקדם למתן היתר לשימוש חורג או למתן הקלות - יש לפרסם הודעה בעיתון על חשבון המבקש, המפרטת את מהות הבקשה להקלה או להתרת שימוש חורג כדי לתת לכל מי שעלול להיפגע מאישור הבקשה הזדמנות להגיש התנגדות למתן ההיתר בתוך 15 יום ממועד הפרסום. בסעיף 149(א2) לחוק נקבע כי על הוועדה למסור על חשבון המבקש - לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה; לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין הגובלים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה; לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה (להלן - הודעות לבעלים הגובלים) - הודעה המפרטת את מהות הבקשה ואת המועד להגשת התנגדויות לוועדה.

1. במאי 2015 דנה הוועדה בשלוש התנגדויות שהוגשו לה בעקבות פרסום הודעה בעיתון ומשלוח הודעות לבעלים הגובלים, והחליטה לאשר את הבקשה לרבות את השימוש החורג בקומת הקרקע ובקומה הראשונה, בכפוף להטמעת הערות העירייה לבקשה.

נמצא כי באמצע מאי 2015 מצא מפקח הוועדה כי המבקשים החלו בביצוע שיפוצים להתאמת יחידת הדיור לשמש כבית קפה, אף שהם טרם קיבלו היתר בנייה כחוק. הוא דרש מהם להימנע מכל עבודה עד להוצאת היתר בנייה. למרות הוראת המפקח המשיכו המבקשים את עבודות הבנייה, וביולי 2015 הוציא צו הפסקת עבודה מינהלי נגד המבקשים. בעקבות הוצאת הצו האמור הודיעו המבקשים לוועדה כי הם מבקשים לבטל את בקשתם לפיצול יחידת הדיור ולא לבצע כל פעולות בנייה.

בתחילת ספטמבר 2015 הגישו המבקשים בקשה חדשה לשימוש חורג ביחידת הדיור כבית קפה בשטח של כ-250 מ"ר, ולהגדלת תוספת הבנייה על הגג בשטח של כ-10 מ"ר (להלן - הבקשה החדשה). בבדיקה המקדמית שביצעה הוועדה הומלץ לאשר את הבקשה תוך מתן פתרון לחנייה במסגרת קרן חנייה.

הועלה כי באותו חודש פרסמה הוועדה הודעה בעיתון, לפי סעיף 149 לחוק, בדבר הגשת בקשה לשימוש חורג ביחידת הדיור הדו-מפלסית כבית קפה. באוקטובר 2015 דנה הוועדה בבקשה החדשה והחליטה לאשר למבקשים לבצע בקומת הקרקע שימוש חורג לצורכי מסחר למשך שלוש שנים, וכן ציינה בהחלטתה שלא התקבלו התנגדויות בעקבות הפרסום. נמצא כי רק בנובמבר 2015, כחודש ימים לאחר שהוועדה דנה בבקשה החדשה והחליטה לאשרה, היא שלחה את ההודעות לבעלים הגובלים בהתאם להוראת החוק.

משלוח הודעות לבעלים הגובלים היא דרישה מהותית למימוש מטרתו של חוק התכנון והבנייה, והיא נועדה לתת למי שעלול להיפגע מפרסום ההקלה את הזדמנות להביע את התנגדותו להקלה.

**הוועדה נתנה
למבקשים את ההיתר
לשימוש חורג לפני
המועד האחרון
להגשת התנגדויות על
די כל מי שעלול
להיפגע מאישור
הבקשה**

נמצא כי הוועדה נתנה למבקשים את ההיתר לשימוש חורג שעליו חתומים יו"ר הוועדה ומהנדסה כבר באמצע נובמבר 2015, דהיינו עוד לפני המועד האחרון להגשת התנגדויות על ידי כל מי שעלול להיפגע מאישור הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה, ליו"ר הוועדה ולמהנדס הוועדה כי במתן ההיתר לשימוש חורג לפני המועד האחרון להגשת התנגדויות, הם פעלו שלא כחוק ופגעו באמון הציבור בוועדה. עולה החשש שהפרסום וההודעות היו למראית עין בלבד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי בטענה שהציגה בהחלטתה, ולפיה לא היו כביכול התנגדויות לבקשה, הייתה משום הטעיה, שכן במועד זה עדיין לא נשלחו ההודעות לבעלים הגובלים.

בתשובתה ציינה הוועדה כי "הוועדה כן שלחה את ההודעות לבעלים הגובלים בהתאם להוראות החוק. אלא שכנראה מתוך היסח הדעת גרידא, הוועדה לא שמה לב למועדים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה להפיק לקחים ממקרה זה ולהקפיד בעתיד הקפדה יתרה על פנייה למתנגדים הפוטנציאליים במועדים הקבועים בחוק, על מנת לאפשר להם להביע את התנגדותם, ולוועדה - לקיים דיון בהתנגדויות.

2. באוקטובר 2015 הכין שמאי הוועדה שומת היטל השבחה לפי הנתונים שצוינו בבקשה החדשה וקבע כי היטל השבחה יהיה בסך 38,095 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי המבקשים לא שילמו לוועדה את כספי ההיטל, והיא לא דרשה זאת מהם.

נמצא כי בנובמבר 2015 הכין שמאי הוועדה שומה מתוקנת בגין האישור לשימוש החורג בקומת הקרקע בלבד וקבע כי היטל השבחה יסתכם ב-23,400 ש"ח. נמצא כי המבקשים לא שילמו גם את היטל השבחה על פי השומה המתוקנת.

יודגש כי במהלך הביקורת הסבו נציגי משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של מהנדס הוועדה לכך שהמבקשים טרם שילמו את היטל השבחה שקבע שמאי הוועדה, והמהנדס ציין כי יפעל לגבייתו. נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את מסמכי הוועדה, ובדיקתם העלתה כי במועד סיום הביקורת בפברואר 2017 עדיין לא שולם היטל השבחה האמור והמהנדס אף לא עשה בדיקה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול לאלתר לגביית היטל ההשבחה ולנקוט לשם כך את כל האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה.

אף שנציגי משרד מבקר המדינה הסבו את תשומת לבו של מהנדס הוועדה לאי-תשלום היטל ההשבחה, הוא לא פעל לבדיקת העניין ולגביית החוב. מחדלי הוועדה בכלל - ומחדליו של מהנדס הוועדה בפרט - בעניין זה והימנעותה מנקיטת הליכי גבייה נגד המבקשים, יש בהם משום פגיעה בקופה הציבורית.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לגביית היטל השבחה.

3. המבקשים החלו להפעיל את בית הקפה שבו עוסקת הבקשה בדצמבר 2015. נמצא כי בית הקפה פועל בכל הקומות בבניין, זאת אף שאישור הוועדה לשימוש החורג ניתן רק לקומת הקרקע.


בינואר 2016 הגישו המבקשים בקשה נוספת לקבלת היתר לשימוש חורג בקומה א' ובמרפסת הגג כהגדלה לבית הקפה (להלן - הבקשה הנוספת). בפברואר 2016 דנה הוועדה בבקשה הנוספת והכינה שומת היטל השבחה כפי שיפורט בהמשך.

נמצא כי הוועדה לא פרסמה את הבקשה הנוספת לשימוש חורג אף שהדבר נדרש לפי סעיף 149 לחוק. עוד נמצא כי הוועדה שלחה הודעות לבעלי הנכסים הגובלים בבית הקפה בנובמבר 2015, שכאמור התנגדותם לא נשמעה במסגרת הליכי הוצאת ההיתר²⁶, וזימנה אותם לשיבת הצוות לשמיעת מתנגדים בוועדה רק בסוף ינואר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי פעלה שלא כחוק בכך שלא פרסמה את הבקשה הנוספת לשימוש חורג כנדרש. אי-מתן זכות ההתנגדות לציבור יש בה משום פגם מהותי בהליך מתן היתר הבנייה.

4. בפברואר 2016 דנה הוועדה בהמלצות שהועלו בישיבת הצוות לשמיעת מתנגדים והחליטה לאשר את הבקשה הנוספת באופן שתקופת השימוש החורג תסתיים בתחילת דצמבר 2016. שמאי הוועדה קבע בפברואר 2016 כי היטל ההשבחה בגין השימוש החורג בקומה א' יסתכם ב-5,730 ש"ח. המבקשים שילמו את סכום היטל במרץ 2016, אולם הוועדה לא הנפיקה להם את ההיתר לשימוש החורג.

בעקבות החלטת הוועדה לדחות את ההתנגדויות הגישו המתנגדים במרץ 2016 ערר על ההחלטה לאשר את בקשת השימוש החורג לוועדת הערר לתכנון ובנייה מחוז חיפה (להלן - ועדת הערר).



 נמצא כי על אף

 החלטת ועדת הערר,

 הוועדה עדיין לא

 פעלה להפסקת

 השימוש החורג

 בקומה א' במבנה, וכן

 לא פעלה נגד חריגות

 הבנייה ונגד הבנייה

 שבוצעה ללא היתר

 במקום

ביוני 2016 דנה ועדת הערר בערר, וקבעה כי הוועדה המקומית כלל לא הייתה מוסמכת לאשר את הבקשה מאחר שמדובר באישור החורג מהוראות התכנית התקפה במקום, המאפשרת מסחר בקומת הקרקע בלבד, ומאחר שנוכח הוראת השעה בסעיף 151א לחוק, לא ניתן לתת היתר לשימוש חורג ביחידת דיור לשימוש שאינו למגורים, למעט ביחידות דיור בקומת הקרקע.

ועדת הערר קיבלה את הערר והורתה על ביטול החלטתה של הוועדה המקומית. ועדת הערר ציינה כי על הוועדה המקומית לוודא שהשימוש שנעשה במקום ללא היתר יופסק לאלתר, וכן כי עליה לפעול נגד חריגות הבנייה שבוצעו ללא היתר. ועדת הערר הוסיפה והבהירה כי "רצונה של העירייה לקדם מסחר ובתי אוכל ברח' ... אינו יכול להיעשות תוך עצימת עיניים לעבירות בנייה המתבצעות במקום ולשימוש שנעשה ללא היתר וללא רישיון עסק".

נמצא כי במועד סיום הביקורת בפברואר 2017, יותר משישה חודשים לאחר שהתקבלה החלטתה של ועדת הערר, הוועדה עדיין לא פעלה להפסקת השימוש החורג בקומה א' במבנה להפעלת מסעדה וכן לא פעלה נגד חריגות הבנייה ונגד הבנייה שבוצעה ללא היתר במקום, כפי שיפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שלא פעלה ליישום החלטת ועדת הערר להפסיק לאלתר את השימוש החורג שעשו המבקשים בקומה א' ובגג ועל שלא פעלה לאכיפת הדין כדי להפסיק את עבירות הבנייה במקום. על הוועדה לפעול לאלתר להפסיק את השימוש החורג במבנה האמור.

לאחר החלטת ועדת הערר בדצמבר 2016 שבו המבקשים והגישו לוועדה בקשה לדין חוזר. בינואר 2017 דנה הוועדה בבקשה וציינה כי הבקשה מובאת לדין חוזר. עוד ציינה הוועדה כי אין כאן מקרה של שימוש חורג, שכן ניתן לבעליו היתר לשימוש חורג בקומת הקרקע, והואיל ומדובר ביחידת דיור תלת-מפלסית ואי-אפשר להגיע לקומות העליונות אלא דרך קומת הקרקע, ניתן להחיל את ההיתר האמור על הקומה הראשונה המשמשת חלק בלתי נפרד מיחידת הדיור. הוועדה החליטה להשהות את הדין בנושא ולקיים ישיבת שימוע למתנגדים במרץ 2017.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא זימנה את המתנגדים לדין הנוסף לאחר התייעצות עם יועצה המשפטי. לאחר קיום הדין האמור החליטה הוועדה לדחות את הבקשה לשימוש חורג בקומה א' של הבניין, שכן נגד עיניה עמדו שיקולים תכנוניים בלבד, והיא קיבלה את החלטתה לנוכח החלטת ועדת הערר ולא בהתעלם ממנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לו חלקה הוועדה על החלטת ועדת הערר, מתבקש היה ממנה שתעתור נגד ההחלטה, ולא תקיים דיון חוזר בעניין שכבר הוכרע בישיבתה של ועדת הערר.

היעדר אכיפה ופיקוח

כאמור, המבקשים החלו בביצוע עבודות בנייה ושיפוץ עוד במאי 2015, לפני קבלת היתר הבנייה, וביוני 2015 הוציאה להם הוועדה צו הפסקת עבודה מינהלי, ובעקבות כך הם התחייבו שלא לבצע כל עבודות למעט שיפוצים פנימיים.

בתיק הפיקוח שהכינה מחלקת הפיקוח נמצאו תצלומים שצילמה הוועדה (בין יולי 2015 לפברואר 2016) המתעדים את המשך עבודות השיפוץ והבנייה שביצעו המבקשים, ובכלל זה שינויי חזיתות ובניית תוספות בנייה.

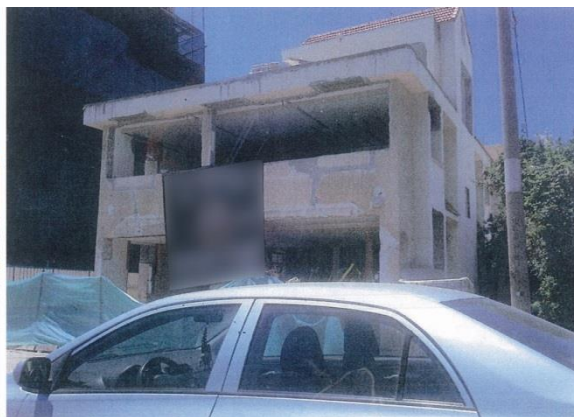
בנובמבר 2015 ביצעו מפקחת הבנייה ומנהל מחלקת הפיקוח בוועדה סיור במקום ומצאו כי בוצעו תוספות בנייה ללא היתר, כדלקמן: הוקמו שני מבנים מחומרים קלים, האחד בשטח של כ-9 מ"ר והשני בשטח של כ-6 מ"ר, שניהם בחריגה מקו בניין. תקרת שני המבנים עשויה מפלסטיק והיא הותקנה על שטח של כ-27 מ"ר. בצדו האחר של המבנה נבנה גגון מפלסטיק שנשען על קורות עץ בשטח של כ-27 מ"ר. בצדי המבנה הוקמו חומות מעץ בגובה של כ-2.5 מטר.

בתמונות שצילמו מפקח הוועדה ונציגי משרד מבקר המדינה שלהלן מתוארות תוספות הבנייה האמורות:

תמונה 4: עבודות בנייה בבית קפה ללא היתר



בית הקפה במועד סיום הביקורת
צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017



בית הקפה לפני השיפוץ
צולם על ידי מפקח הוועדה ביולי 2015

למחרת הסיור שלחה מפקחת הבנייה מכתב למבקשים, המפרט את עבירות הבנייה שביצעו, וציינה כי עליהם לסור לוועדה ולבדוק אם ניתן להוציא היתר בנייה כחוק ולחלופין אם ניתן לפרק את כל תוספות הבנייה שנבנו ללא היתר.

נמצא כי הוועדה לא נקטה כל פעולות אכיפה נוספות לאחר משלוח המכתב האמור, אף שהמבקשים לא פעלו להוצאת היתר בנייה עבור תוספות הבנייה שביצעו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי משנוכחה שלא היה די במשלוח מכתבים והתראות כדי למנוע מהמבקשים לבנות עוד ועוד תוספות בנייה כרצונם, היה עליה למצות את אמצעי האכיפה שעומדים לרשותה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה על שדנה בבקשות שהגישו המבקשים על אף שהייתה ערה לכך שהם ביצעו את עבירות הבנייה ועל אף שהוציאה להם צו הפסקת עבודה מינהלי ועל שלא התנתה את הדיון בבקשות בהריסת תוספות הבנייה הבלתי חוקיות, או בהכשרתן במקרים המתאימים. באופן פעולותיה כאמור יש משום עידוד עבריינות בנייה. על הוועדה לפעול לאכיפת החוק ולנקוט את כל האמצעים המשפטיים שעומדים לרשותה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי יו"ר הוועדה הורה לבצע חקירה ממצה בעניין וליזמן את בעלי החברה למסור את עמדתם עוד לפני שיינקטו הליכי אכיפה כחוק. בשלהי שנת 2015 הגישה החברה בקשה להיתר בנייה בקומת הקרקע, והבקשה אושרה ברובה. אשר לתוספות הבנייה הלא חוקיות שלא אושרו, הוועדה ציינה כי היא תנקוט את כל הצעדים העומדים לרשותה ותפעיל את כל סמכויות האכיפה המוקנות לה, וכי העבירה את הטיפול המשפטי בעניין לתובע הוועדה.

אישור לצורך רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים נקבע כי אחת ממטרותיו היא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. כלומר בעת הליכי הרישוי לעסק יש לבדוק, בין היתר, אם העסק מתאים לדרישות הכלולות בדיני התכנון והבנייה, ובכלל זה אם ניתן לו היתר בנייה ואם השימוש במבנה תואם את ההיתר האמור ואת התכניות החלות על השטח. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא מתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה²⁷ (להלן - הנחיית היועמ"ש) קובעת כי ככלל (למעט נסיבות מיוחדות וחריגות שפורטו בהנחיות) החלטה ליתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה תהיה החלטה בלתי סבירה, בהיותה מסכלת מטרה ממטרות החוק.

נמצא כי בדצמבר 2016 נתנה הוועדה לחברה יזמית, שהחלה להפעיל את בית הקפה, אישור למתן היתר זמני לצורך רישיון עסק²⁸ המעיד כי העסק עומד בדרישות דיני התכנון והבנייה (להלן - אישור זמני).

בינואר 2017 פנה ראש עיריית קריית ביאליק למהנדס הוועדה והודיע לו כי התקבלו בעירייה שתי תלונות בעניין בית הקפה, ובהן נטען כי מתבצעות עבודות בינוי בגג המבנה. עוד נטען כי בקומה א' מתקיימים אירועים שלא בהתאם להחלטת ועדת הערר, וכי הוועדה מתעלמת מעבודות הבנייה ואינה אוסרת להשתמש בקומה א' לקיום אירועים. במכתב נוסף ששלח ראש עיריית קריית ביאליק למהנדס הוועדה בפברואר 2017 הוא ציין כי בשיחה שהתקיימה ביניהם הודיע לו המהנדס כי הוא יבטל את האישור הזמני, שניתן ללא התייעצות עם העירייה ועל אף התנגדותה. נמצא כי למרות פניותיו של ראש העירייה שבה הוועדה ונתנה למבקשים אישור זמני לשנה אחת עד לסיום הליך הוצאת היתר לשימוש חורג.

הוועדה מסרה בתשובתה כי לאחר שראש עיריית קריית ביאליק התנגד לקיום מופעים בבית הקפה, היא הוציאה טופס חדש שממנו "נשמטה המילה 'מופעים'".

מעיון באישור הזמני שנתן המהנדס לחברה היזמית עולה כי הוא לא סייג אותו לקומת הקרקע בלבד, ובכך נתן לכאורה את הסכמתו להוצאת רישיון עסק גם לקומה א' במבנה. יוצא אפוא כי גם במקרה זה פעל המהנדס שלא לפי החלטת ועדת הערר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למהנדס הוועדה מר משה יבין על שנתן את האישור הזמני לכל המבנה למרות חריגות הבנייה שנעשו בו, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן בניגוד להחלטת ועדת הערר, שקבעה כי לא ניתן לאשר שימוש חורג שלא למגורים בקומה העליונה של המבנה. זאת ועוד, מתן האישור הזמני למרות חריגות הבנייה יש בו משום הטעיית הציבור ואף סיכון שלום הציבור הבא בשעריו.



28 על פי חוק רישוי עסקים רשות הרישוי, היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך, תקבע את תוקף ההיתר הזמני והיא רשאית להאריכו מדי פעם, ובלבד שסך התקופות לא יעלה על שנה אחת.

לנוכח הממצאים שתוארו לעיל מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה פעילותם של האחראים בוועדה הייתה לקויה באופן עקבי ומתמשך. ממצאי הדוח שפורטו לעיל מעידים על כשלים חמורים באופן תפקודה של הוועדה בכל הנוגע לרישוי הבנייה ולקיום דיני התכנון והבנייה בתחומה. מתן היתרי בנייה שלא כדין, הימנעות הוועדה מלפעול נגד עבירות הבנייה במרחב התכנון שלה, וניסיונה להכשיר בנייה בדיעבד - בכל אלה יש כדי לגרום לפגיעה באמון הציבור בה ולכרסום בשלטון החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול ללא דיחוי לתיקון כל הליקויים הנוגעים לרישוי הבנייה ולפעול לאכיפת החוק נגד עברייני הבנייה במרחב התכנון שלה.

בתשובתם של מינהל התכנון והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 הם ציינו כי "נציגי השר בוועדה המקומית עושים כמיטב יכולתם לעקוב אחרי החלטות הוועדה המתקבלות, לעיתים מצליחים לשנות החלטות... על ידי דיון נוסף או הגשת ערר לוועדת הערר".

עוד ציינו בתשובתם כי מינהל התכנון סייע לוועדה לשם שיפור תפקודה במסגרת הרפורמה והקצה לה שלושה מטמיעים: בתחומי הרישוי, התכנון ויועצת ארגונית, וכי היועצת אמורה להגיש לוועדה את המלצותיה בקרוב.

יחידת האכיפה הארצית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 כי היא "תפעל מול הוועדה המקומית קריות לתיקון הליקויים וכן תפעל להבאת ממצאי הדוח בעת בחינת הסמכה או חידוש ההסמכה של הוועדה".

פיקוח ואכיפה

1. בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר בנייה או בחריגה מהתנאים שנקבעו בו²⁹. לבנייה בלתי חוקית השפעה שלילית על פיתוח מרחב התכנון של הוועדה ועל איכות החיים והסביבה. עבירות על חוק התכנון והבנייה הן מהעבירות הנפוצות ביותר. זה שנים רבות בתי המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. גורמים רבים פוגעים באכיפת חוק התכנון והבנייה, בין היתר באמצעות אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, התמשכות ההליכים, ענישה מקלה, אי-אכיפת צווי הריסה וטיפול ממושך בהוצאתם לפועל. בהיעדר אכיפה נפגע קשות גורם ההרתעה וכן נפגע אמון הציבור בשלטון החוק³⁰. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/04 (להלן - חוזר מנכ"ל) נאמר כי עבריינות בנייה³¹ היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון.

פיקוח סדור ושיטתי של הוועדה המקומית לפני תחילת הבנייה, במהלכה ובסיומה יש בו כדי לאפשר לגלות מבעוד מועד עבירות בנייה ולאפשר נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים למניעתן ולהפסקתן כבר בשלבים המוקדמים של הבנייה.

2. הוועדה מעסיקה שישה מפקחים העוסקים בפעולות פיקוח ורישוי במרחב התכנון שלה, וכל זוג מפקחים אחראי לעירייה אחרת. מנהל מחלקת הפיקוח מכין למפקחים תכנית עבודה שנתית וקובע להם יעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח לצורך העברתם לתובע לשם הגשת כתב אישום³². כמו כן המפקחים אחראים למעקב אחר ביצוע צווים מינהליים, צווים שיפוטיים ופסקי דין שהוצאו נגד עברייני בנייה.

במסגרת תפקידם המפקחים נדרשים לפתוח תיק לכל בקשת בנייה בשטח שבפיקוחם ולנהל בתיק רישום ומעקב אחר כל שלב משלבי הבנייה באמצעות סיורים באתרי הבנייה לשם קבלת החלטות בנוגע להמשך הליכי הבנייה. נוסף על כך עליהם לקיים סיורים בעקבות תלונות על בנייה בלתי חוקית במרחב התכנון של הוועדה, ואם הדבר נדרש - להוציא מכתבי התראה וצווים למיניהם. מחלקת הפיקוח נדרשת לדאוג שכל תיקי הפיקוח

29 לרבות שימוש בשטח, וזאת לעומת שימושים שאושרו בהיתר.

30 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008.

31 עמ' 11 לחוזר המנכ"ל, המפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1150, "בקשות לדחית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתוכנית", מ-24.1.01.

32 על כל מפקח להעביר מדי חודש למנהל המחלקה שני תיקי פיקוח מושלמים לאחר חקירות, והמנהל יעבירם לתובע. כמו כן, על כל מפקח להכין שלושה תיקים בשנה העוסקים בנושא אי-ביצוע גזרי דין. בסך הכול על כל מפקח להכין בכל שנה לפחות 25 תיקים לשם העברתם לתובע.

יהיו מסודרים ויכללו את מלוא המסמכים הנדרשים, כדי שתוכל לפקח ולעקוב באופן יעיל ושיטתי אחר כל אתרי הבנייה.

בנהלי העבודה למפקחי הבנייה שהוציאה הוועדה נקבע כי נוסף על עבודתם של המפקחים בתחום האכיפה והפיקוח, עליהם לעסוק גם בעבודה הקשורה בהליכי רישוי. כפי שהבהיר מנהל מחלקת הפיקוח לצוות משרד מבקר המדינה, לאחר שמליאת הוועדה דנה בבקשה להיתר ומאשרת את הבקשה, תיק הבקשה מועבר להמשך טיפול במחלקת הפיקוח שאחראית לבדוק אם המבקש מילא את התנאים שנקבעו ולהנפיק עבורו היתר בנייה. פעולות אלו מבוצעות נוסף על פעולות האכיפה והפיקוח הרגילות וכן נוסף על הפעולות הקשורות להוצאת טופס 4. כמו כן מפקחי הוועדה עוסקים בשחרור ערבויות, בקבלת קהל ובטיפול בתלונות תושבים בנושא בנייה לא חוקית. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, פעולות המפקחים הנוספות גוזלות את מרבית זמנם ואינן מותרות להם שהות מספקת לביצוע עבודת הפיקוח.

נמצא כי המפקחים מקיימים סיוורים יזומים באופן חלקי ואקראי או על פי תלונות תושבים על עברייני בנייה, וכי הם לא עמדו ביעדי תכנית העבודה שנקבעה להם לשנת 2016.

3. בתכנית העבודה נקבע כי "המפקח יכין בשנה הנוכחית מינימום 25 תיקים שיוגשו לתובע הוועדה". יוצא אפוא כי ששת מפקחי הוועדה היו צריכים להעביר לתובע הוועדה 150 תיקי פיקוח בשנת 2016, אך בפועל הועברו רק 62 תיקים. מנהל מחלקת הפיקוח הבהיר לצוות משרד מבקר המדינה כי היעדים שקבע למפקחים לא היו ריאליים, הן בהתחשב בעבודת הרישוי שנדרשו לבצע והן בהתחשב בכך שמחצית המפקחים הם עובדים חדשים³³, וכי בכוונתו להנמיך את הרף ולקבוע יעדים ריאליים יותר לשנת העבודה הנוכחית.

עוד נמצא כי הוועדה לא ביצעה מעקב שוטף אחר עבודת המפקחים, והדבר גרם להתמשכות בלתי סבירה בטיפול בתיקי הפיקוח. לדוגמה, נמצא כי לעתים עברו כמה חודשים בין משלוח ההתראה הראשונה לחשוד בביצוע עבירת בנייה לבין משלוח ההתראה השנייה, וכן נמצא כי לעתים עברה יותר משנה בין הוצאת מכתב ההתראה לבין זימון החשוד לחקירה. כמו כן, לעתים - כפי שיפורט בהמשך - לא נפתח כלל תיק פיקוח בגין עבירות הבנייה שאיתרו המפקחים. בעקבות כך לא היה ניתן לעקוב אחר עבירות הבנייה שבוצעו (ראו דוגמאות להלן).

הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח מסרו בתשובתם כי העבודות הנוספות שמבצעים המפקחים גוזלות זמן יקר על חשבון ביצוע פעולות פיקוח. עוד

33 שתי מפקחות התקבלו לעבודה בשנת 2015, ומפקח נוסף התחיל לעבוד בשנת 2016.



על הוועדה לבצע
מעקב ובקרה על
עבודת המפקחים
ולהגדיר יעדים, כדי
לשפר את
האפקטיביות של
עבודתם. הפיקוח
הרופף פוגע באמון
הציבור בוועדה
וביכולת האכיפה
שלה ובעקיפין מעודד
עבריינות בנייה

מסרו כי הוועדה הכינה גיליון דרישות לצורך הוצאת היתרים שהוטמע במערכת הממוחשבת ואמור לצמצם את עבודת המפקחים בנושאי רישוי. עם זאת הוועדה הוסיפה כי "העבודות הנוספות המוטלות על המפקחים הינן הכרח בל יגונה נוכח עומס העבודה המוטל על העובדים האחרים בוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אופן הטיפול בנושא העסקת המפקחים בעבודות נוספות הוא בבחינת כשל ניהולי. על הוועדה לבחון את הגדרת תפקיד המפקח ואת המשימות המוטלות עליו ולגבש תכנית עבודה למפקחים בתחומי תפקידים ואחריותם, שבה תוסדר בין היתר תדירות הביקורים באתרי הבנייה, כדי להבטיח שבנייה לא חוקית תתגלה ותטופל סמוך ככל האפשר למועד ביצועה.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר לוועדה כי עליה לקיים מעקב ובקרה על עבודת המפקחים, ובכלל זה להגדיר הן יעדים והן מדדים ברורים שיאפשרו לבחון אם המפקחים עמדו ביעדים אלה, וזאת כדי לייעל ולהגביר את האפקטיביות של עבודתם. הפיקוח הרופף פוגע באמון הציבור בוועדה וביכולת האכיפה שלה ובעקיפין מעודד עבריינות בנייה והתפשטות של תופעת הבנייה הלא חוקית במרחב התכנון שלה.

הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח מסרו בתשובתם כי הוועדה תעשה כל שאל ידה כדי להפיק לקחים ולדאוג לכך שיושגו יעדי תכנית העבודה לשנת 2017. האכיפה היוזמה תתבצע על פי תכנית עבודה פרטנית לכל מפקח. עוד מסר מנהל מחלקת הפיקוח כי במסגרת שינויים שמתבצעים במחלקת הפיקוח כדי למקד את עבודות המפקחים באכיפת הבנייה הבלתי חוקית, הונחו המפקחים להגיש דוח חודשי לגבי פתיחת תיקי פיקוח ונקבעו לוחות זמנים בהתאם לנוהל מוסדר, וזאת על מנת למנוע עיכובים מיותרים בהכנת התיקים ובהגשתם לתובע. עוד מסרו הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח כי הם מקווים שייעול דרכי העבודה יביא להגברת האכיפה ולייעולה.

טיפול הוועדה בעבירות בנייה

בחוק התכנון והבנייה נקבעו סוגי הצווים שניתן להוציא נגד עברייני בנייה. סעיף 224 לחוק מסמיך את יו"ר הוועדה המקומית לצוות על מי שיש לו יסוד סביר להניח כי הוא מבצע עבודת בנייה ללא היתר, או בסטייה מהיתר או מתכנית, להפסיק את העבודה (להלן - צו הפסקה מינהלי). בסעיף 227 נקבע כי אם בית המשפט אישר את הצו תוך 30 יום לבקשת הרשות, יראו בו מאותו יום צו הפסקה שיפוטי (להלן - צו הפסקה שיפוטי).

1. בלוח 1 שלהלן יובאו נתונים על מספר תיקי הפיקוח שפתחה הוועדה בשנים 2014-2016, וכן נתונים על צווי הפסקה מינהליים, צווי הפסקה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה שיפוטיים וכתבי אישום שהוגשו נגד עברייני בנייה בשנים האמורות:

לוח 1: מספר תיקי הפיקוח שפתחה הוועדה בשנים 2014-2016 ומספר הצווים וכתבי האישום שהגישה באותן שנים

פעולות אכיפה	2014	2015	2016
תיקי פיקוח	184	371	218
צווי הפסקה מינהליים	19	26	34
צווי הפסקה שיפוטיים	3	5	3
צווי הריסה מינהליים	14	14	12
צווי הריסה שיפוטיים	16	7	3
כתבי אישום	49	7	30

הנתונים נמסרו על ידי מנהל מחלקת הפיקוח.

מהנתונים עולה כי בשנים 2014-2016 נפתחו בממוצע כ-15, כ-31 וכ-18 תיקים בחודש, בהתאמה. יוצא אפוא כי בממוצע כל אחד ממפקחי הוועדה פתח ארבעה תיקים בחודש בשנת 2014, חמישה תיקים בשנת 2015 ושלושה תיקים בשנת 2016.³⁴

הוועדה מסרה בתשובתה כי משנת 2014 חל גידול ניכר במספר תיקי הפיקוח יחסית לשנים קודמות.

עוד עולה מהנתונים כי בשנים 2015 ו-2016 פחת במידה ניכרת מספר כתבי האישום שהגישה הוועדה נגד עברייני בנייה לעומת מספרם בשנת 2014.

תובע הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 כי תיקי הפיקוח שהועברו עד סוף שנת 2015 ככלל, למעט תיקים מועטים, כללו נתונים חלקיים ולא ניתן היה להגיש כתבי אישום. חלק מהתיקים עסקו בעבירות שימוש שהתיישנו, בשימושים שניתן היתר לבצעם או בשימושים שהופסקו וחלק אחר מהתיקים נדרש בגינם השלמות חקירה.

תובע הוועדה הדגיש בתשובתו כי "בשנת 2015, אומנם הוגשו רק 7 כתבי אישום... אך מדובר בשישה תיקים שבהם ישנן התייחסות לכ-33 יחידות דיור מפוצלות שבגינן הוגשו 5 כתבי אישום". כמו כן מסר התובע כי "תיקון

34 החישוב בוצע לפי מספר המפקחים שהועסקו בוועדה באותן שנים כלהלן: בשנת 2014 - ארבעה מפקחים, ובשנים 2015 ו-2016 - שישה מפקחים.

101 לחוק נכנס לתוקף באוגוסט 2014, ובהתאם אפשרות בחינת תיקים בהסדר מחוץ לכותלי בית המשפט נכנס לתוקף, נושא זה, הפחית דרמטית את 'מנעד' התיקים שהיו קיימים עד אז".

לנוכח הנתונים מצטיירת תמונת מצב קשה בכל הנוגע לפעילות מערך הפיקוח והאכיפה של הוועדה, והדבר מעיד על אכיפה לקויה של הוראות החוק. כדי שתוכל הוועדה להרתיע עברייני בנייה בתחום התכנון שלה, עליה לפעול ביתר שאת להגברת פעולות הפיקוח, למיצוי כל הליכי האכיפה העומדים לרשותה, לרבות אכיפת צווי ההפסקה המינהליים בשלבים הראשונים של הבנייה הלא חוקית, ולהגשת כתבי אישום ובקשות להוצאת צווי הפסקה שיפוטיים נגד עברייני הבנייה.

2. בסיס נתונים מלא בנוגע לתיקים שמסרה מחלקת הפיקוח לטיפול של תובע הוועדה הוא כלי ניהולי המאפשר מעקב ובקרה על פעולותיו, בחינת אופן היישום של מדיניות האכיפה ומיצוי של סמכויות הוועדה על פי דין לעניין הטיפול בעברייני בנייה.

בלוח 2 להלן יוצגו נתונים שמסרו תובע הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח של הוועדה למשרד מבקר המדינה בנוגע למספר התיקים שהועברו לתובע הוועדה בשנים 2014-2016:

לוח 2: מספר התיקים שהועברו לתובע הוועדה בשנים 2014-2016

השנה	נתוני הוועדה	נתוני התובע*	הפרש
2014	60	55	5
2015	50	22	28
2016	62	37	25

* המקור: דוחות שהעביר תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים.

נתוני הלוח מעידים על פער בין רישומי התובע לבין הרישומים של הוועדה בנוגע למספר התיקים שהועברו לטיפול של התובע בשנים 2014-2016.

על הוועדה והתובע לפעול בתיאום ולקבוע סדרי רישום, דיווח ובקרה בנוגע לתיקים המועברים לטיפול של התובע על מנת להבטיח טיפול מלא והולם בכל התיקים.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא תפעל בתיאום עם התובע לקביעת סדרי רישום, דיווח ובקרה בנוגע לתיקים המועברים לטיפול התובע, על מנת להבטיח טיפול מלא והולם בכל התיקים.

תובע הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יקיים פגישה עם מנהל מחלקת הפיקוח ויעביר למשרדנו מסמכים מעודכנים בנוגע לאופן קבלת תיקי פיקוח מהוועדה לתובע ולאופן החזרת תיקי הפיקוח מהתובע לוועדה. כמו כן יפעל התובע עם מנהל מחלקת הפיקוח להכנת מסמכים ולקביעת נהלים בדבר אופן קבלת תיקים, העברתם ומעקב אחר הטיפול בהם.

3. מדי שנה³⁵ תובע הוועדה מתבקש לדווח למחלקה להנחיית תובעים על מספר התיקים שהועברו לטיפולו ועל הפעולות שנקט בנושא, לרבות הגשת כתבי אישום. בדיווח שהגיש התובע למחלקה בדצמבר 2014 אשר העתקו הועברו ליו"ר הוועדה, מהנדסה, יועצה המשפטי ומנהל מחלקת הפיקוח, הוא ציין כי בשנה האמורה הוא הגיש 49 כתבי אישום, וכי להערכתו מספר כתבי האישום שהוגשו בשנים 2015 ו-2016 אמור להמשיך לגדול לעומת שנת 2014.

הביקורת העלתה כי היקף הפעילות של התובע, ובפרט מספר כתבי האישום שהגיש, לא זו בלבד שלא גדל אלא שהוא אף פחת במידה ניכרת, שלא בהתאם להערכתו שהוצגה בדיווחו למחלקה משנת 2014. מהמחלקה להנחיית תובעים נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי מספר כתבי האישום שהגיש התובע פחת גם יחסית למספר כתבי האישום שהגישו ועדות דומות, וכי אין כל הסבר או סיבה לתפוקותיו המועטות של התובע.

בסיכום דיון שהתקיים בין תובע הוועדה לבין עורך דין הממונה על הוועדה במחלקה להנחיית תובעים בנובמבר 2015 צוטטו דבריו של האחרון, ולפיהם ממידע שנמסר לפרקליטות על הוועדה עולה כי בוצעה התערבות פוליטית בעבודת התביעה, בעיקר מצד יו"ר הוועדה. עוד צוין בסיכום הדיון כי תיבחן האפשרות לקיים פגישה של נציגי המחלקה עם יו"ר הוועדה על מנת לחדד את נושא עצמאות גורמי התביעה והפיקוח.

נמצא כי המחלקה להנחיית תובעים לא טיפלה בנושא החשש להתערבות בעבודת התובע, וכי לא התקיימה פגישה עם יו"ר הוועדה כאמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציינה המחלקה להנחיית תובעים כי "התובע התבקש לחדד את ההנחיות בדבר עצמאות התביעה

על יו"ר הוועדה והתובע לשתף פעולה במאבקם בבנייה הלא חוקית ולתמוך במערך הפיקוח והאכיפה בוועדה למיצוי הליכי האכיפה בהתאם לחוק

וכך אכן עשה. בנסיבות אלה לא נמצאה הצדקה ליזום פגישה עם יו"ר הוועדה, ודאי לא לפני מינוי תובע חדש שבכל רגע נתון היה נראה כי תהליך מינויו עומד להיות מושלם".

במסגרת תשובת הוועדה הדגיש יו"ר הוועדה כי הוא מעולם לא התערב בעבודתו של התובע, כי הוא ער למעמדו העצמאי של תובע הוועדה, שלו בלבד מוקנים שיקול הדעת והסמכות להגיש כתבי אישום.

תובע הוועדה מסר בתשובתו כי עבודתו מבוצעת כיום ללא התערבות, וכי הוא מחויב לפעול לפי הוראות הדין וכך הוא עושה.

משרד מבקר המדינה מעיר לתובע ולוועדה כי מספר כתבי האישום שהוגשו נגד עברייני בנייה בשנים 2015 ו-2016 היה קטן במידה ניכרת לעומת מספרם בשנת 2014. על יו"ר הוועדה והתובע - בהיותם מופקדים, בין היתר על האכיפה בתחום הוועדה - לשתף פעולה במאבקם בבנייה הלא חוקית, לתמוך במערך הפיקוח והאכיפה בוועדה ולמלא את תפקידם ללא משוא פנים למיצוי הליכי האכיפה בהתאם לחוק.

על הוועדה המחוזית והמחלקה להנחיית תובעים לתת את דעתן על הממצאים ולשקול אילו צעדים ינקטו - בהתאם לחובתן ולסמכותן על פי חוק - בנוגע לפעולות האכיפה בוועדה ולתפקוד התובע, כדי להגביר את מספר כתבי האישום המוגשים לבתי המשפט ולאפשר את מיצוי הדין עם עברייני הבנייה. על המחלקה להנחיית תובעים לנקוט פעולות על מנת להבטיח את עצמאות מערך התביעה בוועדה.

מדיניות אכיפה

ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח חייב להתבסס על קווים מנחים שיבטיחו כי פעולות הוועדה לאכיפת החוק יתאפיינו באחידות ובשוויוניות וישקפו איזון ראוי בין דרישות החוק והמציאות בשטח (להלן - מדיניות אכיפה). מדיניות אכיפה תאפשר לקבוע נהלים והנחיות מעשיות בנוגע לפעילותה של מחלקת הפיקוח בוועדה³⁶.

הבדיקה העלתה כי הוועדה הכינה מסמך מדיניות אכיפה מעודכן לאוגוסט 2016, וכי גם המחלקה להנחיית תובעים אישרה אותו. מדיניות האכיפה קובעת בין היתר סדרי עדיפויות בכל הנוגע לאכיפה, לאופן פעילותה של מחלקת הפיקוח מול התביעה וכן למימוש המדיניות הלכה למעשה.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא הקפידה על יישום העקרונות שקבעה במסגרת מדיניות האכיפה שהיא הכינה, בין היתר בכל הנוגע לטיפול בעבירות הבנייה

לפי חומרתן בהתאם לסדרי העדיפויות שקבעה. עוד עולה כי מרבית תיקי הפיקוח נפתחו בעקבות הגשת תלונות ולא באמצעות פיקוח יזום של מפקחי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול ליישום מדיניות האכיפה שלה באופן מלא ועקבי, כדי להבטיח שיתבצעו אכיפה ופיקוח יעילים, אחידים ושיווניים במרחב התכנון שלה.

אכיפה לקויה של הוועדה

הביקורת העלתה כי הוועדה לא פעלה כראוי לאכיפת החוק נגד גורמים שביצעו עבירות בנייה במרחב התכנון שלה, והסתפקה בפעולות אכיפה חלקיות בלי למצות את אמצעי האכיפה שעומדים לרשותה, ולעתים פעלה נגד עברייני בנייה רק לאחר שקיבלה תלונות בנושא. אשר לעבירות שבעניינן נפתחו תיקים בעקבות פעולות פיקוח יזומות של מפקחי הוועדה - רובן אותרו רק לאחר סיום הבנייה, והדבר פגע בפעולות האכיפה שהוועדה רשאית לנקוט ואף הגביל אותן. להלן דוגמאות:

תוספות בנייה בנכס בקריית ים: באוקטובר 2015 התקבלה בוועדה תלונה בדבר בנייה בנכס בקריית ים. כעבור יומיים ביקרו מפקחי הוועדה באתר וצילמו אותו. על פי התצלומים שנמצאו בתיקי הוועדה, באותו מועד היה המבנה בשלבי הקמת השלד.

מפקחי הוועדה קיימו שני ביקורים נוספים באתר: בדצמבר 2015 - במועד זה הבנייה בשטח של כ-30 מ"ר ללא היתר הייתה בשלביה הסופיים; ובאפריל 2016 - לאחר שהמבנה כבר אוכלס. רק אז - כחצי שנה לאחר הביקור הראשון - שלח המפקח למחזיק במבנה מכתב התראה בגין הבנייה הבלתי חוקית.

נמצא כי הוועדה הסתפקה במשלוח מכתב ההתראה האמור, ובמועד סיום הביקורת היא עדיין לא ביצעה פעולות אכיפה נוספות לרבות הוצאת צווי הפסקה מינהליים ושיפוטיים או הוצאת צווי הריסה, אף שידעה על דבר ביצוען של עבירות הבנייה כבר בשלבים המוקדמים של ביצוען.

ביוני 2016 ביקר שוב מפקח הוועדה בנכס ומצא כי החלה בנייה נוספת ללא היתר ששטחה כ-32 מ"ר, ובעקבות כך שלח למחזיק ביולי 2016 מכתב התראה נוסף. בספטמבר 2016 - שלחה הוועדה למחזיק בנכס זימון לחקירה אולם הוא לא הגיע לחקירה.

נמצא כי הוועדה המשיכה להעלים עין ולא לעשות דבר נגד המחזיק בנכס מלבד משלוח מכתב ההתראה והזימון לחקירה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על אוחלת ידה בכל הנוגע לטיפול בבנייה הבלתי חוקית. בהימנעותה מלנקוט פעולות אכיפה העומדות לרשותה, עם גילוי ביצוע הבנייה עוד בשלביה הראשונים ובטרם אכלוס המבנה, יש למעשה משום עידוד של הבנייה הבלתי חוקית ופגיעה בשלטון החוק. על הוועדה למצות את אמצעי האכיפה שעומדים לרשותה ללא כל דיחוי.

תוספת בנייה בקריית ים: בסיוור שקיים מפקח הוועדה בנובמבר 2013 בקריית ים, בעקבות תלונה שהוגשה לוועדה, נמצא כי הוקמה תוספת בנייה בחזית המזרחית של בית מגורים בקומת הקרקע העשויה מקירות בלוקים עם גג מפח בשטח של כ-22 מ"ר. מהתמונות שצילם המפקח עולה כי תוספת הבנייה כבר הושלמה ואף אוכלסה.

כעשרה ימים לאחר הסיוור באתר שלח מפקח הוועדה מכתב התראה לבעלים הרשום של הבית ובאפריל 2014 שלח מכתב נוסף לבעלים הרשום וגם לבתו שטענה כי היא החזיקה בבית. במכתבים דרש מהם לסור למשרדי הוועדה ולמסור את גרסתם לעניין הבנייה הלא חוקית בתוך 14 ימים מתאריך המכתב, שאם לא כן תנקוט נגדם הוועדה הליכי אכיפה, לרבות הגשת כתב אישום.

יום לאחר שנשלח המכתב השני הוציא מפקח הוועדה מזכר ובו צוין כי "תהליך האכיפה נעצר משום ש[המחזיקה] הבטיחה כי תחל בהליך להוצאת היתר בנייה".

נמצא כי המפקח לא הכין תיק פיקוח בגין עבירת הבנייה האמורה, שלא כנדרש, וכי תיק העבירה שנפתח במערכת הממוחשבת בדצמבר 2013 לא כלל את המסמכים המתעדים את עבירת הבנייה. כמו כן, המכתבים ששלח המפקח במסגרת עבודתו בתיק זה לא נסרקו לתיק העבירה הממוחשב. עוד נמצא כי המפקח הסתפק במשלוח שני המכתבים האמורים ולא נקט שום פעולה נוספת לאכיפת החוק נגד מבצע עבירת הבנייה האמורה, אף שעברו כשלוש שנים מאז גילה את עבירת הבנייה, וכי המחזיקים בנכס לא פנו לוועדה בניסיון להסדיר את הטיפול בעבירה זו.

הוועדה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הטיפול בתיקים האמורים נמצא בשלבי חקירה סופיים, ולאחר סיומם יועברו לתובע הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי חשוב מאוד לפתוח תיקי פיקוח בעניינה של כל עבירת בנייה סמוך למועד גילוייה, ולכלול בהם את כל המסמכים הקשורים לעבירת הבנייה באופן שיאפשר לבעלי תפקידים רלוונטיים בוועדה גישה למידע זה לצורך ביצוע פעולות אכיפה וכן לצורך טיפול ומעקב מיטביים בנושא פעולות האכיפה שבוצעו. הסתפקות הוועדה במשלוח מכתבי התראה על ידי המפקחים במסגרת פעולות האכיפה והסתמכותם על הבטחות הבעלים הן בגדר מחדל הפוגע ביכולת האכיפה של הוועדה וביכולת ההרתעה שלה מפני עברייני הבנייה. על הוועדה לטפל לאלתר בבנייה הבלתי חוקית ולמצות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה.

תוספת בנייה והקמת אורווה בקריית ביאליק: בעקבות תלונה שקיבלה הוועדה ביולי 2015 ביצע מפקח הוועדה ביקורת ומצא כי נבנו תוספות בנייה לדירת מגורים שכללו מבנה מעץ ומבנה נוסף מפח, בשטח של כ-24 מ"ר כל אחד, וכן אורווה לסוס בשטח של כ-14 מ"ר, וכל זאת ללא היתר כדין. באותו היום שלח המפקח מכתב התראה לבעלי הדירה וביקש כי יגיבו בכתב לחשדות האמורים בתוך 14 ימים מיום קבלת המכתב.


נמצא כי בעלי הדירה לא הגיבו על מכתב המפקח, ובספטמבר 2015 קיים המפקח ביקור נוסף במקום ומצא כי תוספות הבנייה הבלתי חוקיות טרם הוסדרו. בעקבות כך שלח המפקח מכתב נוסף לבעלי הדירה והזמין אותם לחקירה בנובמבר אותה שנה. בחקירתו טען בעל הדירה כי החל בתהליך להסדרת הבנייה הלא חוקית ולקבלת היתר בנייה כדין.

בעל הדירה לא הגיש בקשה להסדרת תוספות הבנייה כפי שהתחייב, ובאפריל 2016 הנחה מנהל מחלקת הפיקוח את מפקחת הוועדה להשלים את הכנת התיק לפני הגשת כתב אישום.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, בפברואר 2017, הוועדה עדיין לא נקטה שום צעדים נגד עבירות הבנייה האמורות ולא הגישה כתב אישום נגד בעלי הדירה שלא פעלו להוצאת היתר בנייה כשם שהבטיחו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה, למנהל מחלקת הפיקוח ולמפקחת על שהשתהו בטיפולם בעבירות הבנייה ועל שבמועד סיום הביקורת - יותר משנה לאחר שנחקרו בעלי הדירה - הם עדיין לא נקטו נגדם פעולות אכיפה נוספות. אי-הטיפול בעבירות בנייה שהתגלו ואף הוחל בבדיקתן מצביע על אוזלת ידה של הוועדה. על הוועדה לפעול ללא דיחוי כדי למצות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר בתשובתו כי הוועדה מקבלת את הערת הביקורת, כי פרק הזמן שבין פתיחת תיק הפיקוח לבין סיום הטיפול בו הוא בלתי סביר,



הוועדה כשלה
בתפקידה בכך שלא
פיקחה כראוי על
הבנייה במרחב
התכנון שלה, לא
פעלה מבעוד מועד
נגד בנייה בלתי חוקית
ולא נקטה צעדים
מספיקים לאכיפת
הוראות החוק

וכי הוועדה השלימה את המסמכים הנדרשים, בעלי הנכס הזמנו לחקירה, ובקרוב התיק יועבר לתובע.

אזור התעשייה קריית ביאליק: אזור התעשייה ביאליק הוקם בשנות השבעים של המאה העשרים, והוא משתרע כיום על שטח של כ-700 דונם בצפון קריית ביאליק. ההרחבה האחרונה באזור התעשייה בוצעה במסגרת תכנית ק/349 מדצמבר 1991, ובאותה עת הורחב אזור התעשייה בכ-130 דונם.

בנובמבר 2013 הכינו מפקחי הוועדה דוח על עבירות הבנייה באזור התעשייה של קריית ביאליק (להלן - הדוח). הדוח הוכן על פי בדיקה מדגמית של 384 מכ-650 עסקים שפעלו במועד הכנת הדוח. נמצא כי רק בכ-80 (כ-21%) מהעסקים שנבדקו לא היו חריגות בנייה, כי ב-148 מהעסקים פורקה הבנייה הבלתי חוקית, הוצא היתר בנייה כנדרש או נסגר העסק, וכי בשאר 156 העסקים בוצעו עבירות בנייה כמפורט להלן: ב-45 עסקים בוצעו הליכים להוצאת היתר בנייה, 44 עסקים היו בעיצומו של הליך להוצאת היתר בנייה שהתמשך במידה בלתי סבירה, בעניין 14 מהעסקים נפתחו תיקי פיקוח, ואילו 53 העסקים הנותרים סירבו לשתף פעולה עם הוועדה ונדרש לפתוח בעניינם תיקי פיקוח.

נמצא כי הוועדה לא ביצעה מעקב אחר אופן הטיפול בממצאי הדוח, ואין ברשותה נתונים מדויקים על מצב עבירות הבנייה באזור התעשייה. עוד נמצא כי לרוב העסקים שבהם איתר המפקח עבירות בנייה הוא כלל לא פתח תיקי פיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הכנת הדוח האמור היא מהלך חשוב לקידום הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית, אך לא די בו: היה עליה להשתמש בדוח כבסיס למעקב אחר עבירות הבנייה והשימוש שאותרו באזור התעשייה, לוודא שיהיה בידיה בכל רגע נתון מידע על סטטוס הטיפול בכל תיקי הפיקוח שהיא מכינה ולנקוט את כל צעדי האכיפה העומדים לרשותה נגד מפירי החוק.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, וכי תפעל ליישום מסקנות הביקורת.



הממצאים שתוארו לעיל מעידים שהוועדה כשלה בתפקידה בכך שלא פיקחה כראוי על הבנייה במרחב התכנון שלה, לא פעלה מבעוד מועד נגד בנייה בלתי חוקית ולא נקטה צעדים מספיקים לאכיפת הוראות החוק. בכך למעשה תרמה לעידוד עבריינות בנייה וגרמה לפגיעה חמורה ביכולת ההרתעה שלה ובשלטון החוק.

על בעלי התפקידים בוועדה - ובראשם יו"ר הוועדה, המהנדס והתובע - לתת את דעתם על הממצאים ולפעול בהתאם לסמכותם ולאחריותם לתיקון הליקויים.

על הוועדה לפעול בנחישות נגד עברייני הבנייה במרחב התכנון שלה ולהגביר את פעולות הפיקוח היוזמות כדי לאתר עבירות בנייה בעת ביצוען ולנקוט צעדי אכיפה מידיים. על כל הגורמים האחראים לאכיפה בוועדה לעקוב, בין היתר, אחר האופן שבו מפקחי הוועדה פועלים ליישום מדיניות האכיפה ולקיום ההנחיות המחייבות.

על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון לתת את דעתם על הליקויים שהועלו, לפעול בהתאם לסמכויותיהם למיצוי הדין עם עברייני בנייה ולשיפור תפקוד הפיקוח על הבנייה במרחב התכנון של הוועדה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת, באופן שפעולות הפיקוח היוזמות יוגברו ויינקטו צעדי אכיפה מידיים.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הממצאים, אגף בקרת ועדות מקומיות יעסוק, במסגרת תכנית העבודה לשנה הקרובה, גם בפעילות של הוועדה.

יחידת האכיפה הארצית מסרה בתשובתה כי היא "תבצע בדיקה פרטנית של הממצאים שהעלה הדוח ותשקול פתיחה בחקירה בהתאם למדיניות האכיפה".

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

על הוועדה המקומית כגוף ציבורי חלה החובה לנהל את התקשרויותיה במסגרת תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני, והדרך המרכזית למימוש עיקרון זה היא קיום מכרז פומבי לבחירת נותן השירות שעמו תתקשר. עקרון השוויון צריך להיות נר לרגלי הוועדה גם כאשר המחוקק אינו מחייב אותה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הוועדה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת³⁷.

באוגדן הנהלים לוועדות המרחביות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2009 (להלן - אוגדן הנהלים) נקבע כי על כל עסקה לרכישת טובין ושירותים יחולו ההוראות הקבועות בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות), בשינויים המחויבים, וזאת כל עוד אין הנחיה פרטנית אחרת בנושא. עוד נקבע כי במקום ועדת המכרזים של מועצת העירייה תוקם ועדה מקצועית שזהו הרכבה: יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה וגזבר הוועדה.

תקנה 3(3) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 140,400 ש"ח³⁸. בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית עירייה להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה"³⁹.

בית המשפט העליון דן בינואר 2013 בפרשנות של התקנה האמורה במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית, אשר נסבה על רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה⁴⁰. בית המשפט העליון קבע כי מעקרונות מינהל תקין ומדיני המכרזים אפשר להסיק שהתקשרות באמצעות מכרז פומבי היא מתכונת ההתקשרות המועדפת⁴¹. תקנה 3(8) היא חריג לכלל, וצריך לתת לה פרשנות מצמצמת⁴². רק אם נדרשת מומחיות מיוחדת או אם מדובר ביחסי אמון מיוחדים יש מקום לתת פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים. בית המשפט העליון קבע באותו עניין כי אין לתת פטור ממכרז להעסקת רואה חשבון, וכי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

37 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241, 260 (2005).

38 הסכומים עודכנו לפי המדד שפורסם ב-15.2.17. העדכון בוצע בהתאם לתקנה 2(א) לתקנות הסכומים ללא מע"ם.

39 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (פורסם בשנת 2015), בפרק "העסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות", עמ' 3.

40 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

41 שם, פס' לז לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

42 שם, פס' לח.


 הוועדה התקשרה עם
 שני משרדי שמאים,
 יועץ ארגוני וקבלן
 למתן שירותי ניקיון
 וכוח אדם בלא
 שביצעה הליך
 תחרותי ושלא לפי
 הוראות אוגדן הנהלים

באוגדן הנהלים נקבעו הנחיות מפורטות לעניין העסקת יועצים חיצוניים⁴³ שאינם עובדי ועדה ואשר לא חלה עליהם חובת מכרז בהתאם לתקנות. עוד נקבע באוגדן כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה"⁴⁴. כמו כן נקבע באוגדן כי "לפני פרסום מכרז להעסקת יועץ על הוועדה המקצועית לבחון ולבדוק את נפח העבודה המשוער, סוג הנושאים והתיקים שיטופלו במסגרת ביצוע העבודה, תנאים ודרישות סף לביצוע המטלה והיקף התמורה המרבי המוצע"; וכן כי "היועצים ייבחרו בהליך תחרותי על פי אמות מידה שישקפו איכות ועלות כגון מומחיות, ותק/ניסיון, התמורה הנדרשת לביצוע העבודה". העתק של החלטת הוועדה המקצועית יועבר לחברי מליאת הוועדה.

לעניין משך זמן ההתקשרות עם היועצים החיצוניים נקבע באוגדן הנהלים כי "התקשרות עם יועץ תהיה לפרק זמן קצוב שלא יעלה על חמש שנים ועל הוועדה המרחבית לבחון מחדש את תנאי ודרישות ההתקשרות עם סיום תקופת ההתקשרות ולפני שיפתח הליך התקשרות חדש".

הוועדה התקשרה עם ספקים ונותני שירות, ובהם שני משרדי שמאים, יועץ ארגוני וקבלן למתן שירותי ניקיון וכוח אדם⁴⁵. הועלה כי הוועדה בחרה בנותני השירותים האמורים בלי שביצעה הליך תחרותי ושלא לפי הוראות אוגדן הנהלים. להלן פירוט הממצאים:

התקשרות עם שמאים

הוועדה מקבלת שירותי שמאות משתי חברות שמאות. עם החברה הראשונה (להלן - חברה ג') היא התקשרה לפני כ-20 שנה, ועם החברה השנייה (להלן - חברה ד') לפני כ-16 שנים.

הביקורת העלתה כי במשך כל השנים הוועדה התקשרה עם חברות ג' ו-ד' לקבלת שירותי השמאות, בלי שביצעה הליך תחרותי, ובלי שחתמה עמן על הסכמי התקשרות שיעגנו את תנאיה ואת החובות והזכויות של שני הצדדים. הוועדה לא קבעה תקופת התקשרות קצובה, והסתפקה בהצעות מחיר שהגישו חברה ג' וחברה ד' במועד שבו החלו לתת את שירותיהן לוועדה בשנים 1997 ו-2001 בהתאמה, ובהן פורטו התעריפים של שירותי השמאות השונים.

43 נקבע במפורש שפרק זה אינו חל על יועצים משפטיים שעליהם יחולו הוראות הנוהל שנקבע לעניין זה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007.

44 הוראה זו זהה להוראה שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004.

45 בפרק זה כל הסכומים כוללים מע"ם, אלא אם כן יצוין אחרת.

בשנים 2013-2016 הסתכמו החשבונות שאישרה הוועדה לחברה ג' בסך 473,911 ש"ח⁴⁶, ולחברה ד' בסך 709,747 ש"ח⁴⁷.

בתשובתה של חברה ג' למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 נמסר כי "במצב הנוכחי, זוכה הוועדה ביתרון בהמשך המצב הקיים על פנייה למכרז, הן משום ההישענות על המחירים שמלפני כ-20 שנה וכן משום עבודה עם גורם שמתמחה באופן ספציפי בתחומי ענייניה של הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לקיים בהקדם האפשרי הליך תחרותי לבחירת השמאים לפרק זמן שלא יעלה על חמש שנים, וכי עליה לבחון את תנאי ההתקשרות ודרישותיה כשם שנקבע באוגדן הנהלים. העסקת שמאים במשך תקופה כה ארוכה ללא הגבלת זמן ובלי לבחון הצעות חלופיות אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין ופוגעת בעקרון השוויון.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא החלה בביצוע הליכים להתקשרות עם שמאים בדרך של מכרז פומבי, בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

התקשרות עם יועץ ארגוני

בינואר 2015 חברה לייעוץ ארגוני ופיננסי (להלן - חברה ה') הגישה ליו"ר הוועדה ולמהנדסה הצעת מחיר למתן שירות ארגוני ופיננסי עבור הוועדה. הצעת המחיר כללה כמה שירותים, ואת התעריפים שתגבה החברה בעדם: בגין מיפוי של עובדי הוועדה, בדיקת תנאי שכרם והעסקתם ובכלל זה הכנת דוח והטמעתו במערכת השכר; ליווי מקצועי במכרזי כוח אדם; והכנת תיקים אישיים, פיזיים וממוחשבים לכלל העובדים. בגין שירותים נוספים שכללה חברה ה' בהצעת המחיר היא דרשה תשלום על פי שעת עבודה.

נמצא כי מלבד הצעת המחיר לא צירפה חברה ה' שום מסמכים המעידים על הכישרים, הידע והניסיון שצברה בתחומים אלה ובפרט על הניסיון בתחום פעילותן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. בשנים 2015 ו-2016 הסתכמו החשבונות שאישרה הוועדה לחברה ה' בסך כ-156,000 ש"ח.

עוד נמצא כי הוועדה לא ביצעה כל הליך תחרותי לבחירת חברה ה', והסתפקה בקבלת הצעת מחיר מחברה ה', שלא כאמור באוגדן הנהלים. זאת ועוד,

46 בשנת 2013 חברה ג' לא נתנה כלל שירותי שמאות לוועדה, ובשנת 2014 היא נתנה שירותים לוועדה רק בחודשים מרץ ואפריל.

47 החשבונות של חברה ד' אינם כוללים את החודשים ספטמבר-דצמבר 2016, שכן במועד סיום הביקורת החברה עדיין לא הגישה לוועדה את החשבונות לתשלום.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת בפברואר 2017 לא נחתם הסכם התקשרות עם חברה ה', המסדיר את מערכת היחסים בין הצדדים ואת החובות והזכויות של שני הצדדים, ובכלל זה לא נקבעו תקופת ההתקשרות ותנאי סיומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אופן התקשרותה עם חברה ה' - שבמסגרתו היא לא בחנה את ניסיונה המקצועי של החברה, לא חתמה עמה על חוזה התקשרות כנדרש, ואף הסתפקה בהצעת מחיר בלבד בלי לבצע הליך תחרותי לבחירת יועץ ארגוני לוועדה מנוגדת לנדרש באגודן הנהלים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרון השוויון. הליך תחרותי, יש בו כדי להזיל את עלות השירות ולאפשר את בחירת בעלי הכישורים המתאימים ביותר. על הוועדה לקיים בהקדם האפשרי הליך תחרותי לבחירת שירותי יועץ ארגוני, וכן עליה לעמוד על כך שיהיו בדיה כל המידע על הכישורים והניסיון הרלוונטיים של המשתתפים.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא סברה שהתקשרותה עם יועץ ארגוני פטורה ממכרז, אך היא מקבלת את הערות הביקורת ותפעל ליישום המלצותיה, וכי היא תקיים הליך תחרותי כדין לבחירת יועץ ארגוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי העסקת יועצים שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להקשות על הוועדה המקומית להבטיח כי היועצים יקיימו את התחייבויותיהם ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות ונועד לאפשר לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את אופן ההתקשרות ואת מתן השירות. על הוועדה להקפיד לחתום על הסכם התקשרות המסדיר את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם ולפעול בהקדם לעיגון כל התקשרויותיה בהסכמים כתובים.

התקשרות עם קבלן למתן שירותי ניקיון וכוח אדם

בינואר 2012 חתמה הוועדה על הסכם עם קבלן לקבלת שירותי ניקיון (להלן - הקבלן) למשך שנה. בהסכם הצהיר הקבלן כי הוא "בעל עסק עצמאי למתן שירותי ניקיון ועוסק דרך קבע בביצוע עבודות ניקיון והגשת שירותי ניקיון שונים". מדי שנה חתמה הוועדה עם הקבלן על הסכם זהה, והאחרון שבהם נחתם בין הצדדים בינואר 2017.

1. בהסכם נקבע כי הקבלן יספק לוועדה שירותי ניקיון באמצעות עובד שיעסיק, וכי הוועדה תשלם לקבלן סכום קבוע עבור כל שעת עבודה. עוד נקבע כי לא ייווצרו יחסי עבודה בין העובדים שיעסיק הקבלן לבין הוועדה, וכי הקבלן יישא בכל התשלומים המתחייבים מהעסקת עובדים על פי החוק. בהסכם נקבע השכר שישולם בעד שעת עבודה. בשנים 2014-2016 אישרה הוועדה לקבלן בגין שירותי הניקיון חשבונות בסך של כ-133,000 ש"ח⁴⁸.

נמצא כי הוועדה לא קיימה כל הליך תחרותי לבחירת הקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי גם אם סכום ההתקשרות אינו מחייבה בביצוע מכרז, יש מקום שתבצע הליך תחרותי לבחירת קבלן לשירותי ניקיון, שיש בו כדי להבטיח את עקרון השוויון, להחיל את עלות השירות ולאפשר את בחירת הקבלן בעל הכישורים המתאימים ביותר.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא תבצע מכרז פומבי לבחירת קבלן למתן שירותים אלו, וכי היא מתחייבת שלא לחזור לנהוג כך בעתיד.

2. בשנים 2014-2016 קיבלה הוועדה לעבודה 11 עובדים חדשים בתפקידים מקצועיים שונים, וחמישה מאותם עובדים הועסקו תחילה באמצעות הקבלן⁴⁹. נמצא כי הוועדה חתמה עם הקבלן על שלושה הסכמים להעסקת חמשת העובדים האמורים: הסכם אחד, להעסקת שלושה מהעובדים, נחתם באוקטובר 2014; ושני הסכמים נוספים, להעסקת שני העובדים האחרים, נחתמו בינואר 2015 ובאפריל 2016. יצוין כי העובדים האמורים שהועסקו באמצעות הקבלן נקלטו בוועדה בשנת עבודתם הראשונה כעובדים קבועים מן המניין.

הועלה כי הוועדה לא בחרה בעובדים האמורים בהליך של מכרז אלא העסיקה אותם תחילה באמצעות הקבלן ורק לאחר מכן קלטה אותם כעובדים מן המניין ובכך עקפה הלכה למעשה את הכללים המחייבים להעסקת העובדים האמורים. כלומר, הקבלן היה למעשה "צינור" להעברת הכספים לעובדים, ולמעשה הוועדה רכשה ממנו שירותי כוח אדם וקבעה את התשלום שיועבר להם מדי חודש (בעניין זה ראו להלן בפרק על מינהל עובדים).

עוד הועלה כי הוועדה לא תקצבה את ההוצאות עבור רכישת שירותי כוח אדם בתקציבה המאושר לשנים 2014-2016. בשנים האמורות אישרה

48 הסכומים נוגעים לאישורי חשבונות לקבלן בין אוקטובר 2014 לאוקטובר 2016, ראו להלן.
49 הוועדה היא שבחרה וקלטה את העובדים במישרין, ולא הקבלן. ראו בפרק בעניין "מינהל עובדים".

הוועדה לקבלן חשבונות בסך של 693,324 ש"ח - סך של כ-560,000 ש"ח⁵⁰ בעד העסקת עובדים בוועדה והיתר בעד שירותי ניקיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי שיעור ניכר מהסכום ששילמה לקבלן שימש למעשה לרכישת שירותי כוח אדם, והדבר אינו בא לידי ביטוי בתקציב השכר של הוועדה. זאת ועוד, הוצאותיה עבור קניית שירותים כתחליף להעסקת כוח אדם חרגו ממסגרת השכר המאושרת ומשיא כוח האדם שניתן להעסיק בוועדה.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר לוועדה על אופן העסקת העובדים באמצעות הקבלן באופן שיש בו הלכה למעשה כדי לעקוף את חובת המכרז להעסקת עובדים, וכי עליה להימנע מלעשות כן בעתיד.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת ומתחייבת שליקוי כאמור לא יישנה.

מינהל עובדים

בסעיף 263 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי ועדה מקומית שהוקמה מכוח סעיף 19 לאותו חוק רשאית להעסיק עובדים באישור שר האוצר, ותנאי העסקתם יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית. חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, שנחתמה בין מרכז השלטון המקומי לבין הסתדרות הפקידים (להלן - חוקת העבודה), נכנסה לתוקף בשנת 1960, והיא במעמד של הסכם מסגרת קיבוצי החל על עובדי הרשויות המקומיות. עובדים מועסקים במועצות מקומיות בהתאם לצו 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). תנאי ההעסקה, מסלולי הקידום ונוהלי העבודה של העובדים ברשויות המקומיות פורטו באוגדן תנאי שירות - חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי (להלן - אוגדן תנאי שירות)⁵¹.

בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות מועסקים מהנדס הוועדה, ממלאת מקום מנהלת מחלקת רישוי, שלוש בודקות בקשות להיתרי בנייה, מנהל מחלקת פיקוח, שישה מפקחי בנייה, אחראי מעקב אחר תכניות בניין עיר ומנהל מערכת GIS, בודקת תכניות בניין עיר⁵², מידענית, קופאית, מזכירת הוועדה, ארכיבר הוועדה, אחראית סריקות, כתבנית ומינהלנית. בסך הכול מעסיקה הוועדה 21 עובדים במשרה מלאה.

ניהול תיקים אישיים לעובדים

על פי כללי מינהל תקין צריכה הוועדה המקומית לנהל עבור כל עובד, מרגע כניסתו לתפקיד, תיק אישי שבו יתויקו כל המסמכים הקשורים להעסקתו, לרבות סיכום תנאי ההעסקה, מסלול הקידום בתפקיד, תעודות המעידות על השכלתו, הצהרה על התחייבות לשמירת סודיות, תצלום תעודת הזהות לאימות הפרטים האישיים שלו ושל בני משפחתו, מכתבי קידום בעבודה, אישור הוועדה

51 בשנת 1987 פרסם מרכז השלטון המקומי קובץ הוראות המסדירות את יחסי העבודה ברשויות המקומיות, הכוללות בין היתר תקנות, צווים, הסכמי עבודה והסדרים המתייחסים לתנאי שירותם של עובדי הרשויות המקומיות.

52 תכניות מתאר ותכניות מפורטות.

על הוועדה להקפיד
שהעובדים ימציאו לה
את כל המסמכים
הדרושים לצורך
קבלתם לעבודה,
לארגן את תיקי
העובדים ולהשלים
את המסמכים
החסרים. כן עליה
לדאוג שרופא
תעסוקתי יבדוק את
התאמתם לעבודה

בדבר תשלום החזקת רכב, דיווחי נוכחות, אישורי השתלמויות, אישורי מחלה וכו'⁵³.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא דרשה מהעובדים להמציא לה את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה. נוסף על כך, בחלק מהתיקים האישיים של העובדים לא נכללו מסמכים מהותיים, כמו סיכום תנאי העסקה, הצהרה על סודיות בעבודה, תעודות מקוריות המעידות על השכלה וסיום קורסים, גיליונות הערכה, קבלת קביעות וקידום בדרגות (ראו דוגמאות להלן).

בסעיף 1 לחוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), התשס"ב-2002, נקבע כי "מעסיק ימסור לעובד, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו... הודעה בכתב שבא יפרט את תנאי העבודה של העובד לפי הוראות חוק זה (בחוק זה - הודעה על תנאי עבודה)".

רק בתחילת שנת 2017, סמוך למועד סיום הביקורת, הכינה הוועדה לכל עובדיה הודעה בדבר תנאי עבודה כקבוע בחוק, אולם במועד סיום הביקורת בפברואר 2017 היא טרם מסרה אותן לעובדים כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לעמוד על כך שהעובדים ימציאו לה את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה. כמו כן עליה לפעול לארגון תיקי העובדים ולהשלמת המסמכים החסרים, כדי שיהיו בידיה נתונים מלאים ומהימנים עבור כל אחד מעובדיה, שישמשו אותה לצורך ניהול ענייניהם, שמירת זכויותיהם וביצוע פעולות הקשורות בהם.

בדיקות רפואיות ואישורים בדבר היעדר הרשעות פליליות

בפרק ד' באוגדן הנהלים נקבע כי על הוועדה לדאוג שכל אחד מעובדיה יבצע בדיקות רפואיות אצל רופא תעסוקתי עם קבלתו לעבודה. "לא יועסק עובד ללא אישורים רפואיים אלו" (ההדגשה במקור). עוד נקבע כי מועמדים במכרזים למשרות מפקחי בנייה נדרשים להמציא תדפיס של הרשעות פליליות שטרם התיישנו או אישור בדבר היעדר הרשעות פליליות (להלן - תעודת ישר).

53 נושאים אלה נדונו פעמים רבות בדוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי; ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2004), "ניהול כוח אדם ברשויות המקומיות", עמ' 118-9; וכן לאחרונה **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016) "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים", עמ' 1251-1256.

נמצא כי הוועדה לא הפנתה את העובדים שהתקבלו לעבודה לבדיקות רפואיות אצל רופא תעסוקתי כנדרש, ולא דרשה מהמועמדים למשרות מפקחי בנייה להמציא לה תעודות ישר. בתיקיהם האישיים של העובדים לא נמצאו אישורים מרופא תעסוקתי או מסמכים המעידים על התאמתם לתפקידם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לדאוג לכך שרופא תעסוקתי יבדוק עובדים שמתקבלים לעבודה לשם בדיקת התאמתם לעבודה, וזאת כתנאי להעסקתם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי עליה לדרוש מהמועמדים למשרות מפקחי בנייה להמציא לה תעודות ישר.

תהליך קבלת קביעות

באוגדן תנאי שירות נקבע כי עובד זמני המועסק במשרה תקנית יקבל כתב מינוי קבוע בהתמלא תנאים אלה: העובד עמד בהצלחה, על פי הערכת הממונה, ב-12 חודשי ניסיון, והוא זכה במכרז (אלא אם כן המשרה פטורה ממכרז). עוד נקבע כי מועמד לקביעות נדרש לעבור בבדיקות רפואיות ולמלא שאלון המעיד על כשירותו לעבודה.

נמצא כי הוועדה אינה נוהגת להוציא כתבי מינוי לעובדים שעברו למעמד של קביעות, ולמעשה אין כל אזכור למעבר ממעמד זמני למעמד קבוע. כמו כן לא נמצא כי לפני קבלת הקביעות הוכנו עבור העובדים גיליונות הערכה שיעידו כי העובד עמד בתקופת הניסיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי תקופת הניסיון וגיליונות ההערכה נועדו לאפשר למעסיק לוודא כי העובד מתאים לתפקיד לפני שיינתן לו מעמד קבוע. האפשרות להפסקת העסקתו של עובד במעמד קבוע כרוכה בהליכים מורכבים, ועל כן נדרשת הוועדה להקפיד הקפדה יתרה כי יקוימו התנאים הקבועים באוגדן תנאי השירות, וכי ייבדק אם העובד עמד בהצלחה בתקופת הניסיון.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת בנוגע להשלמת המסמכים הדרושים בתיקים האישיים של העובדים, לרבות ביצוע בדיקות רפואיות והמציאת אישורים בדבר היעדר הרשעות פליליות וכן מילוי גיליונות הערכה לעובדים לצורך מתן קביעות.

איוש משרות פנויות

בסעיף 2 לצו שירות עובדים נקבע כי שר הפנים ימנה את ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות (להלן - ראש מינהל השירות).

בפרק ד' באוגדן הנהלים נקבע כי בעת שתתפנה משרה תגיש הוועדה בקשת אישור נחיצות משרה לראש מינהל השירות ובה תסביר את מהות התפקיד, תנמק את הסיבה להתפנות המשרה ואת היקף המשרה המבוקשת. לבקשה יש לצרף מסמכים המפרטים בין היתר את תיאור התפקיד, את דרישות הסף (השכלה, ניסיון מקצועי), את מתח הדרגות ואת היקף המשרה המבוקשים; וכן עליה לצרף לבקשה את תחשיב השכר של המשרה, הכולל את כל רכיבי השכר הנלווים, באישור גזבר הוועדה.

בנוהל קבלת עובדים נקבע כי אם התפנתה משרה שתוקצבה בתקציב המאושר, שלא אוישה במכרז פנימי או באמצעות העברת עובד קבוע ממשרה למשרה, יפורסם לגביה מכרז פומבי. החובה לקיים מכרז פומבי לא תחול על משרה שדרגתה המרבית היא דרגה 7 של הדירוג המינהלי או דרגה 37 של דירוג המח"ר או דירוג ההנדסאים והטכנאים ועל סוגי המשרות שפטורות ממכרז לפי סעיף 9(א), ועל המשרות האמורות יחולו הוראות סעיף 9(ב) לנוהל⁵⁴. בסעיף 9(ב) לנוהל קבלת עובדים נקבע כי איוש משרות שאינן מחייבות מכרז⁵⁵ יתבצע בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה.

בסעיף 3 לנוהל קבלת עובדים נקבע כי משרה פנויה בתקן ניתן למלא, בין היתר, על ידי העסקה לפי חוזה מיוחד. בסעיף 88 לאותו נוהל נקבע כי לא יועסק אדם לפי חוזה מיוחד יותר משלושה חודשים ללא קבלת אישור מראש מינהל השירות או ממי שהוא הסמיך לכך.

כאמור, בשנים 2014-2016 נקלטו בוועדה 11 עובדים חדשים⁵⁶. להלן פירוט ממצאי הבדיקה בנוגע לקבלתם לעבודה של שישה מהם:

מינהלנית הוועדה: במכתב מדצמבר 2014 הודיע מהנדס הוועדה לעובדת א' כי היא התקבלה לעבודה בוועדה בתפקיד מינהלנית החל מאוקטובר 2014. במכתב ציין המהנדס כי היות שההליך כרוך בכינוס ועדת איתור, העובדת תועסק בינתיים באמצעות הקבלן, וכי על פי הנתונים שבידיו "אמורה ועדת האיתור להתכנס עד 31.12.14". יצוין כי הוועדה קבעה שמתח הדרגות לתפקיד זה הוא 9-11 בדירוג המינהלי (39-41 בדירוג המח"ר).

54 סעיפים 40(א) ו-40(ב) לנוהל קבלת עובדים.
55 פרט למשרות המנויות בתקנת 9(א) לנוהל.
56 ארבעה מפקחים, שלוש בודקות בקשות להיתרי בנייה, מידענית, בודקת תכניות בניין עיר, אחראית סריקות ומינהלנית.

נמצא כי הוועדה לא פנתה לראש מינהל השירות בבקשה לאישור נחיצות המשרה האמורה כנדרש באוגדן הנהלים, ולמותר לציין שהיא לא קיבלה אישור למתח הדרגות שקבעה. הוועדה גם לא פרסמה מכרז למשרה כנדרש בנוהל קבלת עובדים. עוד נמצא כי ועדת האיתור האמורה התכנסה בסוף ינואר 2015 כדי לבחור במועמדים לתפקידים נוספים בוועדה, אולם היא בחרה להוציא את תפקיד המינהלנית מהליך הבחירה האמור. במסמכי הוועדה לא נמצא הסבר לכך. עובדת א' הועסקה באמצעות הקבלן עד סוף דצמבר 2015, ובמועד האמור שלח לה מהנדס הוועדה מכתב ובו הודיע לה כי בתחילת ינואר 2016 היא תחל את עבודתה כעובדת הוועדה בתפקיד מינהלנית.

עיון בתיקה האישי של עובדת א' לא העלה מסמכים המעידים על אופן קבלתה לעבודה. כמו כן לא נמצאו בתיקה האישי קורות חיים, מסמך המפרט את תנאי העסקתה בעת קבלתה לעבודה, תצלום של תעודת הזהות והצהרת סודיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי דרך העסקתה של עובדת א' - תחילה באמצעות הקבלן ללא קבלת אישור של ראש מינהל השירות, ובהמשך קליטתה כעובדת מן המניין ללא קיום הליך מכרז כנדרש - היא בבחינת עקיפה של נוהל קבלת עובדים, וכי הדבר מעורר חשש כי ההחלטה להעסיקה בתפקיד התבססה על שיקולים לא ענייניים, ושלא במסגרת הליך בחירה שיויוני, הגון ושקוף ככל האפשר.

באוגדן הנהלים נקבע⁵⁷ כי עובד המדורג בדירוג המח"ר ישהה שנתיים במעבר בין הדרגות השונות, וכי על מנת לקדם עובד באופן החורג מהאמור יש להגיש בקשה לאגף כוח אדם ושכר ברשויות במשרד הפנים⁵⁸ ולצרף את המלצת הוועדה לקידומו, בציון משך הזמן שבו שהה העובד בדרגתו הנוכחית.

עובדת א' נקלטה כאמור כעובדת מן המניין בוועדה בינואר 2016, לאחר שהועסקה באמצעות הקבלן עד למועד זה. נמצא כי עם קליטתה כעובדת ועדה נקבעה לה דרגה 39 בדירוג המח"ר⁵⁹. בינואר 2017 החליט יו"ר הוועדה לאשר לעובדת א' העלאה לדרגה 40, שתוקפה מאותו חודש - שנה בלבד לאחר קליטתה - בלי שהפנה בקשה מתאימה למשרד האוצר.

57 סעיף 4(ג) לפרק "שכר, דירוג ומתח דרגות" וסעיף 10 לפרק "תנאי עבודה" באוגדן הנהלים.

58 ב-29.7.15 התקבל בכנסת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 והוראת שעה), התשע"ה-2015, שעיקר התיקונים בו עניינם העברת הסמכויות שהיו נתונות לשר הפנים במסגרת חוק התכנון והבנייה לשר האוצר. הסמכויות בנושא כוח אדם ושכר בוועדות המרחביות הועברו למינהל התכנון שבמשרד האוצר.

59 על פי דירוג מינהלי 9-11 או דירוג מקביל בהתאם להשכלה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה כי פעל שלא כדין בכך שקיבל את העובדת בדרגה 39 ללא מכרז ובכך שלאחר שנה אישר לה העלאה בדרגה ללא קבלת אישור כמתחייב, שמשמעה הענקת תוספת שכר שלא כדין. על יו"ר הוועדה לפעול להסדרת העניין לאלתר.

פקידת ארכיון ומוקדנית: עובדת ב' התקבלה לעבודה בוועדה בינואר 2015 לתפקיד פקידת ארכיון ומוקדנית. מתח הדרגות שקבעה הוועדה לתפקיד הוא 8-6 בדירוג המינהלי. בתחילה הועסקה עובדת ב' באמצעות הקבלן, שעמו חתמה הוועדה על חוזה העסקה לשנה החל בינואר 2015. בינואר 2016 הודיעה הוועדה לקבלן כי החל באותו חודש תפסיק עובדת ב' להיות מועסקת באמצעותו, ובעקבות כך החלה הוועדה להעסיקה כעובדת מן המניין.

בתיקה האישי של עובדת ב' לא נמצאו מסמכים המעידים על אופן קבלתה לעבודה, לרבות מסמך המגדיר את תפקידה בוועדה ואת תנאי העסקתה. כמו כן לא נמצא תצלום של תעודת הזהות שלה והצהרת סודיות.

נמצא כי אף שמתח הדרגות שנקבע באוגדן הנהלים לתפקיד זה הוא 7-5 בדירוג המינהלי, הוועדה קבעה לעובדת ב' מתח דרגות של 8-6 בדירוג המינהלי, והדבר מחייב ביצוע מכרז. עוד נמצא כי עובדת ב' התקבלה לעבודה בלי שהוועדה פרסמה מכרז לאיש התפקיד כמתחייב ממתח הדרגות שנקבע לה וכנדרש בנוהל קבלת עובדים. כמו כן הוועדה לא פנתה לראש מינהל השירות לקבלת אישורו לשינוי מתח הדרגות של עובדת ב'.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שקבעה לעובדת ב' מתח דרגות גבוה מזה שנקבע באוגדן הנהלים לאותו תפקיד, בלי לקבל את אישורו של ראש מינהל השירות. בהיעדר אישור כאמור היה על הוועדה לקבוע את מתח הדרגות בהתאם לקבוע באוגדן הנהלים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה על שהעסיקה את עובדת ב' באמצעות הקבלן וללא מכרז וזאת בניגוד לקבוע בנוהל קבלת עובדים, באוגדן תנאי שירות ובאוגדן הנהלים.

הוועדה מסרה בתשובתה כי לא הייתה לה כוונה לעקוף את חובת ביצוע המכרז, וכי אכן נראה שחל ליקוי בפעולתה, והוא יתוקן.

מפקחת בנייה: ביוני 2015 פרסמה הוועדה מודעת דרושים למשרת מפקח בנייה בוועדה, ולפיה המועמד נדרש להיות הנדסאי, מהנדס או אדריכל בניין בעל שלוש שנות ניסיון בענף הבנייה, או טכנאי בעל חמש שנות ניסיון בתחום הפיקוח או התכנון. מתח הדרגות שנקבע למשרה היה 37-40 בדירוג המהנדסים או ההנדסאים. עובדת ג' הגישה את מועמדותה למשרה, וביוני 2015 היא זומנה לריאיון עם מועמדים נוספים.

הוועדה בחרה עובדת אף שלא עמדה בתנאי הסף שנקבעו במכרז. הדבר מעיד על העדפה פסולה של העובדת ופוגע בעקרון השוויון

מפרוטוקול ועדת הבחינה עולה כי עובדת ג' הייתה חסרת ניסיון בתחום התכנון או הפיקוח על הבנייה. כלומר, היא לא עמדה בדרישות הסף שפורסמו למכרז.

באוגוסט 2015 הודיע מהנדס הוועדה לעובדת ג' כי היא התקבלה לעבודה החל בספטמבר 2015 והחתימה על חוזה העסקה מיוחד לתקופה של שנה עד לאוגוסט 2016. בחוזה נקבע כי היקף משרתה יהיה 184 שעות חודשיות, ושכרה ישולם לפי דרגה 38 בדירוג ההנדסאים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שבחרה את עובדת ג' אף שלא עמדה בתנאי הסף שנקבעו במכרז. הדבר מעיד על העדפה פסולה של העובדת ופוגע בעקרון השוויון, שהוא מתנאי היסוד של כל מכרז.

נמצא כי סמוך לקבלתה לעבודה הכירה הוועדה לעובדת ג' בוותק מקצועי של שנה אחת עבור עבודתה בחברת חשמל בשנים 2014 ו-2015. בינואר 2016 הגישה עובדת ג' למהנדס הוועדה בקשה חריגה להכרה בוותק מקצועי של עשר שנים "לפנים משורת הדין", ובה ציינה כי היא מבקשת הכרה בוותק מקצועי כאמור, זאת אף שלא בכל התפקידים שביצעה בעבר הייתה לה זיקה לתחום הבנייה. הבקשה הועברה להתייחסות היועץ הארגוני החיצוני לוועדה, והוא המליץ לאשרה אולם לא נימק את המלצתו. מהנדס הוועדה הצטרף להמלצת היועץ וקבע כי לעובדת ג' יזכר ותק של עשר שנים לעניין חישוב השכר החל מינואר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שאישרה לעובדת ג' עשר שנות ותק כפי שביקשה, ללא נימוק של ממש, זאת אף שמקורות החיים שלה עולה שהיא חסרת ניסיון מקצועי רלוונטי בתחום התכנון והבנייה. החלטה זו משמעה מתן תוספת שכר לעובדת ג' שלא כדין.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הסתמכותה של הוועדה על חוות דעתו של היועץ הארגוני החיצוני, שניתנה ללא שום נימוקים, אין בכוחה להכשיר את מתן התוספת בדיעבד, והגורם המוסמך בעניין זה הוא משרד האוצר הממונה על הוועדות המקומיות.

הוועדה מסרה בתשובתה, באמצעות היועץ הארגוני, כי הוותק המקצועי שהוכר לעובדת ג' היה בהתבסס על עבודתה בחברת החשמל ולפנים משורת הדין. עם זאת הוועדה תפנה בבקשה למשרד האוצר ותפעל לפי הנחיותיו בעניין זה.

מפקח בנייה : בדצמבר 2015 פרסמה הוועדה מודעת דרושים לתפקיד מפקח בנייה. עובד ד' הגיש לוועדה את מועמדותו לתפקיד, אולם המכרז בוטל הואיל ולא היו מועמדים שעמדו בתנאי הסף. בתנאי הסף נקבע שהמועמד נדרש להיות אדריכל, הנדסאי או מהנדס בניין בעל שלוש שנות ניסיון בענף הבנייה. נמצא כי באפריל 2016 עובד ד' התקבל לעבודה בוועדה, והוא הועסק באמצעות הקבלן שעמו חתמה הוועדה חוזה העסקה לחמישה חודשים, מאפריל 2016.

בתיקו האישי של עובד ד' לא נמצאו כל מסמכים המעידים על אופן קבלתו לעבודה באפריל 2016. כמו כן, לא נמצאו בתיקו תצלום של תעודת הזהות שלו והצהרת סודיות. נמצא כי עובד ד' התקבל לעבודה בלי שהוועדה ביצעה הליך של מכרז לקבלתו כנדרש בנוהל קבלת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה כי משהחליטה לבטל את המכרז בשל היעדר מועמדים שעמדו בתנאי הסף, היה עליה להימנע מהעסקת עובד ד' באמצעות הקבלן, מאחר שהוא היה בין המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף של המכרז. העסקתו היא בבחינת פגיעה בעקרון השוויון ועקיפה של חובת המכרזים ושל הוראות אגודן הנהלים בדבר העסקת עובדים.

רק בתחילת ספטמבר 2016 שבה ופרסמה הוועדה באתר האינטרנט שלה מודעת דרושים לתפקיד מפקח בנייה. נקבע כי המועד האחרון להגשת המועמדות הוא אמצע ספטמבר 2016. בדרישות התפקיד נקבע כי על המועמד להיות טכנאי או הנדסאי, מהנדס או אדריכל בניין, וצוין כי "ניסיון בתחום הבנייה, פיקוח או בוועדת תכנון יהווה יתרון". מפרוטוקול ישיבתה של ועדת הבחינה שהתכנסה בסוף ספטמבר 2016 עולה שמהנדס הוועדה הודיע לחברי הוועדה כי עובד ד' מועסק בוועדה באמצעות קבלן כוח אדם ומאייש את המשרה, וכי הוועדה מרוצה מתפקודו עד כה. יום למחרת התכנסותה של ועדת הבחינה הודיעה מינהלנית הוועדה לעובד ד' כי התקבל כעובד הוועדה מן המניין במישרין ויחל למלא את תפקידו בתחילת אוקטובר 2016.

עוד נמצא בתיקו האישי של עובד ד' אישור לימודים מסוף מאי 2015 וממנו עולה כי הוא טרם השלים את חובות לימודיו לדיפלומת הנדסאי, וכי עליו להכין פרויקט גמר, להגישו ולעמוד בהצלחה בבחינת ההגנה עליו. לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה המציא עובד ד' לוועדה אישור סיום לימודים מאמצע פברואר 2017 שממנו עולה כי הוא זכאי לדיפלומה החל מאמצע אוקטובר 2016. מכאן עולה כי בעת שעובד ד' התקבל לעבודה באמצעות הקבלן בשנת 2015, וגם בעת שהופיע לפני ועדת הבחינה בספטמבר 2016, לא הייתה בידיו דיפלומה תקפה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שנתנה לעובד ד' עדיפות באופן בלתי הוגן - בפעם הראשונה כאשר העסיקה אותו ללא מכרז באמצעות הקבלן, ובפעם השנייה כאשר בחרה בו במכרז אף שלא עמד בתנאי הסף. בכך פעלה הוועדה שלא כדין ופגעה בעקרון השוויון.

בודקת תכניות ובודקת בקשות להיתר בנייה: ביולי 2014 פרסמה הוועדה מודעת דרושים למשרה של "בודקת תכניות ובקשות להיתרי בנייה". תנאי הסף



הוועדה העסיקה
עובדים באמצעות
קבלן כדי לעקוף את
החובה לבצע מכרז.
הדבר מעורר חשש כי
ההחלטה להעסיקם
במתכונת זו הייתה
נגועה בשיקולים לא
ענייניים

למשרה היו שהמועמד יהיה מהנדס בניין או הנדסאי ממוסד אקדמי מוכר ובעל ניסיון מקצועי מוכח בתחום התכנון והבנייה.

ביולי 2014 הגישו עובדת ה' ועובדת ו' את מועמדותן למשרה. במסמך פנימי מאוגוסט 2014 ציינה הוועדה כי עובדת ה' לא עמדה בתנאי הניסיון המקצועי הנדרש, אולם "יש לעובדת פוטנציאל למידה".

במכתב מדצמבר 2014 נמסר לעובדת ה' ולעובדת ו' שהן התקבלו לעבודה⁶⁰, והואיל וההליך כרוך בכינוס ועדת איתור (כך צוין במקור), הן הועסקו בשלב זה באמצעות הקבלן. הוועדה חתמה על חוזה עם הקבלן להעסקת שתי העובדות לתקופה של שנה החל באוקטובר 2014 ובינואר 2015, בהתאמה.

בינואר 2015 שלחה הוועדה לעובדות האמורות זימון לוועדת בחינה לאותו חודש, והוועדה החליטה לבחור בהן למשרות אלו. בפברואר 2015 הודיע מהנדס הוועדה לעובדות כי התקבלו לעבודה כעובדות מן המניין.

הועלה כי הוועדה החלה להעסיק את העובדות האמורות באוקטובר 2014 באמצעות הקבלן ובלי להמתין לביצוע המכרז. זאת ועוד, עובדת ה' התקבלה לעבודה אף שלא עמדה בתנאי הסף שפורסמו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על שהחליטה להעסיק את עובדת ה' אף שלא עמדה בתנאי הסף של המכרז. עוד מעיר כי נוכח העובדה שזמן קצר לאחר העסקתן של העובדות האמורות באמצעות הקבלן הן התקבלו כעובדות מן המניין, ראוי היה שהוועדה תימנע מהעסקתן באמצעות הקבלן ותמתין לביצוע המכרז כמתחייב בדיון.



המקרים שצוינו לעיל מעידים כי חלק מהעובדים הועסקו באמצעות קבלן כדי לעקוף את החובה לבצע מכרז וכדי לאפשר חריגה משיא כוח האדם המאושר לוועדה, והדבר מעורר חשש כי ההחלטה להעסיקם במתכונת זו הייתה נגועה בשיקולים לא ענייניים.

הוועדה ציינה בתשובתה באמצעות היועץ הארגוני כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין אופן העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם. עם זאת יש להביא בחשבון את המחסור בעובדים נוכח הגדלת מספר התקנים בוועדות. קליטת עובדים במיקור-חוץ מאפשרת לוועדה לגייס כוח אדם איכותי שימלא את תפקידו עד למועד שייבחרו הזוכים במכרז.

60 עובדת ה' התקבלה לתפקיד "בודקת תכניות בניין עיר" ועובדת ו' התקבלה לתפקיד "בודקת בקשות להיתרי בנייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הסבריה אינם עולים בקנה אחד עם הכללים להעסקת עובדים שנקבעו באוגדן תנאי שירות ובאוגדן הנהלים. זאת ועוד, בחלק מהתפקידים קבעה הוועדה תנאי סף מחמירים מאלו שקבע משרד הפנים בקובץ "ניתוח העיסוקים" שהוא מפרסם לרשויות המקומיות⁶¹, ואפשר שזו הייתה הסיבה לכך שלא היו לה די מועמדים לאיוש המשרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בכל הקשור לתנאי הסף הכרוכים בתפקיד, על הוועדה לקבוע תנאי סף סבירים וראויים שיבטיחו מתן הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים, וכן עליה להקפיד לקבל רק מועמדים שעמדו בתנאי הסף שפרסמה. פרסום תנאי סף מחמירים, ולאחר מכן איוש המשרה במועמד שלא עמד באותם תנאים, יש בהם משום פגם מהותי במכרז ופגיעה חמורה בעקרון השוויון.

על הוועדה להעסיק רק עובדים שנבחרו במכרז כדין, אשר מילאו את כל תנאי הסף שקבעה וכן את דרישות הדין בנוגע לכשירותם ולתקופת הניסיון שלהם, אשר הגישו את כל המסמכים הנלווים, כדי לתת הזדמנות שווה לכל המועמדים ולאפשר את קליטת העובדים הראויים ביותר לשורותיה.

מינוי גזבר לוועדה

בפרק ג' לאוגדן הנהלים נקבע כי "כל ועדה תמנה גזבר בעל הכשרה והשכלה מתאימה לתפקיד זה בהתאם לנדרש ברשויות המקומיות". הגזבר בוועדה יהיה אחראי, בין היתר, לביצוע תקציב הוועדה. כמו כן הגזבר והיו"ר יהיו מורשי חתימה בשם הוועדה, ומכאן שהם יחתמו על כל המחאה או פקודת תשלום לחובת הוועדה.

עוד נקבע באוגדן הנהלים כי הגזבר יהיה חבר בוועדה המקצועית נוסף על יו"ר הוועדה ומהנדסה, המקבילה לוועדת המכרזים ברשויות המקומיות, והעוסקת ברכישת טובין ושירותים עבור הוועדה. על הגזבר להכין דוח כספי לכל רבעון, שיעסוק בין היתר באופן ביצוע התקציב באותו רבעון, באומדן ביצוע התקציב יחסית לתקציב השנתי, ובמספר העובדים שהוועדה העסיקה יחסית לתקן כוח האדם. גזבר הוועדה יכין את הדוח הכספי החצי-שנתי ואת הדוח הכספי השנתי ויגיש אותם ליו"ר הוועדה ולמליאתה. בפרק ד' לאוגדן הנהלים נקבע כי גזבר הוועדה ישמש גם כמינהלן או כחשב שכר של הוועדה על פי הצורך. מתח הדרגות של תפקיד הגזבר הוא 41-43 בדירוג המח"ר.

61 יש לראות את קובץ ניתוח העיסוקים כמסמך מנחה גם בכל הנוגע לאיוש משרות בוועדות מרחביות.

נמצא כי הוועדה לא מינתה גזבר כנדרש, וכי מורשי החתימה בה הם יו"ר הוועדה, ראש עיריית קריית ים, חבר מועצת העיר קריית מוצקין וחבר מועצת העיר קריית ביאליק, וכי חתימה של שניים מהם מחייבת את חשבון הבנק של הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה למנות גזבר כנדרש באוגדן הנהלים על מנת שיכהן בוועדה הגורם המקצועי שימלא את התפקידים שיוחדו לו.

בחירת נבחרי ציבור בלבד כמורשי החתימה של הוועדה, ללא גזבר שהוא הגורם המקצועי בעל הכישורים המתאימים לתפקיד, יש בה משום טעם לפגם, והיא עלולה לגרום לאי-סדרים כספיים בוועדה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת, וכי תפעל למינוי גזבר כדין.

היבטים מינהליים בניהול הוועדה השתלמויות בחו"ל של עובדי הוועדה

נסיעות לחו"ל בתפקיד אינן חלק מהפעילות השגרתית של נבחרי הרשות המקומית ושל עובדיה. מדובר בפעילות ציבורית הכרוכה בהוצאת כספי ציבור, וככזאת יש להקפיד הקפדה יתרה על סדרי מינהל תקין במסגרת ביצועה⁶². לפני שרשות מקומית מחליטה אם לשלוח עובדים לחו"ל במסגרת תפקידם, עליה להביא בחשבון את מידת נחיצותה של הנסיעה, את הרכבה ואת מספרם הרצוי של העובדים וכן את העלויות הכספיות הכרוכות בנסיעה, זאת על מנת לחסוך בכספי ציבור⁶³.

בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר)⁶⁴ השתלמות מוגדרת כשיפור הרמה המקצועית של עובדים וכשיפור המיומנויות של עובד שכבר רכש מיומנות בביצוע תפקידו; כעדכון בתחומים ובנושאים שחלו בהם שינויים וחדושים, כהשלמת ידיעות והרחבתן בתחומים ובנושאים שיש בהם כדי להעלות את רמתו המקצועית של העובד במסגרת מילוי תפקידו, ובכלל זה לימוד שפות זרות. השתלמויות נועדו לשפר את רמתם המקצועית של העובדים, להגביר את פיריון העבודה ואת הזדהות העובדים עם מטרות הרשות המקומית⁶⁵.

בפברואר 2015 פרסם משרד הפנים חוברת בנושא "קווים מנחים לניהול ההדרכה ברשויות המקומיות", שנועדה להסדיר את פעילות ההדרכה וההשתלמויות בשלטון המקומי (להלן - הנחיות משרד הפנים)⁶⁶. לפי הנחיות משרד הפנים, חשוב לבצע תהליך קבלת החלטות מקצועי, מסודר ושקוף בנוגע לאישור ההשתתפות של עובד בפעילות הדרכה, וחלק מאמות המידה המוצעות לאישור השתתפותו של עובד בהדרכה נועדו לאפשר לבחון אם מתקיימת זיקה בין נושא ההדרכה ובין התפקיד של העובד ברשות, וכן אם מתקיימת זיקה בין נושא ההדרכה ובין יעדי הרשות וצרכיה.

הבדיקה העלתה כי בכל אחת מהשנים 2013-2016 הוועדה נהגה לארגן לעובדיה פעילות נופש וטיולים בארץ או בחו"ל במימונה המלא, ופעילות זו כונתה במסמכי הוועדה "השתלמות מקצועית", כמפורט בלוח 3 שלהלן:

62 ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2014), "נסיעות לחו"ל של נבחרי ציבור ועובדים ברשויות המקומיות", עמ' 271-311.

63 שם, עמ' 292.

64 פרק חמישי לתקשי"ר, סעיף 51.112. אומנם התקשי"ר אינו חל על רשויות מקומיות אולם ניתן ללמוד ממנו לעניין ההגדרות החלות.

65 ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "הדרכת עובדי הרשויות המקומיות", עמ' 227-264.

66 כאמור, בסעיף 263 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי תנאי העסקתם של העובדים בוועדה מרחיבת שהוקמה על פי סעיף 19 לחוק יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית.



לא נמצאה זיקה בין הנסיעות שארגנה הוועדה לעובדיה בחו"ל לבין תפקידיהם בוועדה, והדבר מעיד כי בפועל מדובר בפעילות נופש ורווחה ולא בפעילות השתלמות או הדרכה

לוח 3: פרטי פעילויות הנופש והטיולים שארגנה הוועדה לעובדיה בשנים 2016-2013

השנה	מספר הימים	המקום	מספר העובדים	סה"כ עלות (בש"ח)	העלות לעובד (בש"ח)
2013	2	רמת הגולן	12	15,255	1,271
2014	3	ים המלח	13	28,673	2,205
2015	4	בודפשט	20	53,953	2,697
2016	5	ברצלונה	20	68,777	3,438

נתוני הלוח מעידים כי במשך השנים חל גידול ניכר בהוצאות הוועדה על נסיעות עובדיה, שדווח עליהן כהשתלמות לעובדים⁶⁷ (להלן יובהר כי הן נועדו למטרות נופש בארץ ובחו"ל).

במסמכי הוועדה צוין כי מדובר כאמור בהשתלמויות, אולם לא נמצא שהוועדה הכינה תכנית הדרכה שנתית לעובדי הוועדה ובה מוגדרים צורכי ההדרכה בהתבסס על ניתוח צורכי הוועדה ומשימותיה, וכן מידת הכשירות של עובדיה. כמו כן לא נמצא שהוועדה קיימה דיון כלשהו לפני שקיבלה את ההחלטה בנוגע למטרתן או לנחיצותן של הנסיעות האמורות לכלל עובדי הוועדה, לרבות העלויות הכספיות הכרוכות בהן⁶⁸.

בבדיקה לא נמצאה זיקה בין הנסיעות שארגנה הוועדה לעובדיה לבין תפקידיהם בוועדה, דבר המעיד כי בפועל מדובר בפעילות נופש ורווחה ולא בפעילות השתלמות או הדרכה, לדוגמה:

מעיון בתכניות ההשתלמות לשנים 2015 ו-2016 עולה כי ביום שבו הגיעה הוועדה להשתלמות בבודפשט, יום חמישי 5.11.15, יצאו עובדי הוועדה ישירות משדה התעופה לסיור מודרך באוטובוס ברחבי העיר, ובשעות אחר-הצהריים הגיעו למלון ויצאו לארוחת ערב משותפת. למחרת יצאו לסיור ברובע היהודי בעיר ולשיט על נהר הדנובה ובשבת קיבלו העובדים יום חופשה ואותו סיימו בארוחה משותפת. ביום ראשון יצאו העובדים לטיול מודרך באזורים הכפריים מסביב לעיר ובלילה טסו בחזרה לישראל. לאחר שנחתו, ביום שני לפנות בוקר, הם חזרו באמצעות הסעה מאורגנת לחצי יום עבודה בוועדה.

67 הוועדה תקצבה את ההוצאות בגין נסיעות עובדיה, בסעיף השתלמויות, כמפורט להלן: בשנת 2016 סך 105,000 ש"ח, בשנת 2015 סך 70,000 ש"ח ובשנת 2014 סך 23,000 ש"ח.

68 בשתי הנסיעות לחו"ל המיון כלל: הסעות הלך ושוב לשדה התעופה, טיסות, בתי מלון, הדרכות וטיולים מאורגנים בחו"ל ועלויות כניסה לאתרים. בהשתלמות בבודפשט כלל המיון גם את כל הארוחות ושיט בדנובה. בהשתלמות בברצלונה מומנו רק חלק מהארוחות.

ביום שבו הגיעו עובדי הוועדה להשתלמות בברצלונה, יום שישי 11.11.16, הם יצאו ישירות משדה התעופה לסיור מודרך באוטובוס ברחבי העיר, ובשעות אחר-הצהריים הגיעו למלון. למחרת יצאו העובדים לסיור רגלי מודרך של כשעתיים ולאחריו זמן פנוי עד לארוחת ערב משותפת. ביום ראשון נסעו העובדים ליום טיול באוטובוס מחוץ לברצלונה, וביום שני נהנו מיום חופשי שבסופו ארוחת ערב משותפת. ביום שלישי בבוקר טסו העובדים בחזרה לישראל ונחתו בשעות אחר-הצהריים המאוחרות.

מהאמור לעיל עולה כי בנסיעותיהם לחו"ל של עובדי הוועדה לא נכללו תכנים הנוגעים להשתלמות מקצועית כלשהי, כפי שהוגדר בהנחיות משרד הפנים. מדובר בהטבה שנועדה לרווחת העובדים ולהנאתם, שאין כל זיקה בינה לבין תפקידי העובדים בוועדה וליעדיה המקצועיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הדגישה הוועדה כי הגם שלא הוכנה תכנית הדרכה שנתית, הרי שכל נסיעות עובדיה לחו"ל בוצעו לצורכי השתלמויות והדרכות מקצועיות ולא לצורכי נופש או טיולים. הוועדה מקבלת את הערת הביקורת שעליה להכין תכנית הדרכה שנתית וכן תכנית מפורטת לכל השתלמות של עובדיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי נסיעות עובדיה לחו"ל בנימוק של השתלמות, אף שבפועל אין זיקה בין תוכני ההשתלמות ובין תפקידם בוועדה, הן פסולות, וכי הדבר הביא לבזבוז של כספי ציבור ועלול לגרום לפגיעה באמון הציבור בוועדה. ראוי שהוועדה תפסיק את הנסיעות של עובדים לחו"ל על חשבון הקופה הציבורית, שלא לצורכי השתלמות, ואף תבחן לקיים בישראל השתלמויות מקצועיות רלוונטיות לעובדיה.

הנחיות משרד הפנים מתייחסות אף לתקציב ההדרכה הדרוש לפעילויות השונות, שישקף תכנון וחלוקה מושכלת של משאבי ההדרכה בין כלל יחידות הרשות ועובדיה, בהלימה ליעדי הרשות ולמדיניות ההדרכה ולצורכי ההתמקצעות של העובדים. ההנחיות מציינות במפורש כי "**התקציב לא יכול פעולות רווחה ופנאי לעובדים. לפעולות אלה תקציב נפרד**" (ההדגשה במקור).

הבדיקה העלתה כי הוועדה ניצלה את התקציב שהיה מיועד להשתלמויות לעובדים לצורך פעילות נופש ונסיעות לחו"ל של עובדיה, וזאת במקום לתקצב הוצאות אלה כפעולות רווחה ופנאי כנדרש בהנחיות משרד הפנים.

הוועדה ציינה בתשובתה כי הנסיעות סווגו כדין במסגרת תקציבה "כהשתלמויות לעובדים", וכי היא תקצבה את נסיעות ההדרכה וההשתלמות רק מסעיף תקציבי זה ולא מכל סעיף תקציבי אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי סיווגן של ההוצאות בגין נסיעות עובדיה לחו"ל במסגרת תקציבה בסעיף של השתלמות והדרכה אין בו כדי להפוך אותם לכאלה.

על הוועדה להקפיד כי תקציבה ישקף נאמנה את סוג הפעילות ואת אופייה, וכי הוצאותיה יירשמו בסעיפים התקציביים המתאימים כנדרש בהנחיות משרד הפנים. כמו כן במקרה האמור לעיל היה עליה לסווג את הוצאותיה כפעילות רווחה ופנאי לעובדים ולרושמן בהתאם לכך.

נמצא כי בדוחות הנוכחות של העובדים דווחו ימי ההיעדרות מהעבודה בגין הנסיעות לחו"ל כימי עבודה בפועל⁶⁹. עוד נמצא כי הוועדה לא זקפה לזכות עובדיה שווי הטבה לצורך תשלומי מס הכנסה ותשלומים נלווים בגין נסיעות אלו בתלושי השכר. זאת ועוד, הוועדה לא פנתה למשרד האוצר, כמי שממונה על הוועדות המקומיות, לקבלת הנחיותיו המקצועיות בנוגע לניכוי ימי החופשה וזקיפת ההטבה בגין ימי ההיעדרות האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לבחון את סוגיית נסיעותיהם של עובדיה לחו"ל בהיעדר תכנית השתלמות לעניין זקיפת שווי הטבה לצורכי מס וניכוי ימי חופשה עבור נסיעות אלה.

נסיעות לחו"ל על חשבון הוועדה שלא למטרת השתלמות בפועל, לא זו בלבד שאינן עולות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות החיסכון, אלא שהן עלולות לפגוע באמון הציבור בוועדה.

סיכום

לנוכח הממצאים שתוארו לעיל מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה פעילותם של האחראים בוועדה הייתה לקויה באופן עקבי ומתמשך. ממצאי הדוח מעידים על כשלים חמורים בכל הנוגע לפעילותה של הוועדה בנושא רישוי הבנייה וקיום דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שלה.

מתן היתרי בנייה שלא כדין, הימנעותה של הוועדה מלנקוט צעדים נגד עברייני בנייה במרחב התכנון שלה, וכן ניסיונה להכשיר עבירות בנייה שלא כדין - כל אלה גורמים לפגיעה באמון הציבור בוועדה ולכרסום בשלטון החוק.

הליקויים החמורים במינהל העובדים ובהתקשרויות הוועדה עם ספקים ונותני שירותים יש בהם משום חריגה חמורה מכללי המכרזים, וכן יש בהם כדי לפגוע בעקרון השוויון ובכללי מינהל תקין. בכך שהוועדה מימנה נסיעות עובדים לחו"ל שלא למטרת השתלמות היא פעלה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והדבר עלול לפגוע באמון הציבור בוועדה.

על הוועדה כרשות ציבורית חלה החובה לפעול בהגינות, בשקיפות, ביעילות, במקצועיות וללא משוא פנים, תוך שמירה על כללי מינהל תקין, שמירה על הקופה הציבורית והתחשבות בצורכי התושבים המתגוררים במרחב התכנון שלה, וכן עליה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם ולמניעת הישנותם.

נוכח הממצאים החמורים שהועלו בנוגע לתפקוד הוועדה, על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון לתת את דעתם על ממצאי הדוח החמורים ולבחון את אופן פעילותה של הוועדה המקומית קריות, וזאת בהתאם לתחומי אחריותם וסמכותם. בכלל זה נדרשים גורמים אלה לבחון אם בעלי התפקידים בוועדה נושאים כנדרש באחריותם הציבורית, וכן עליהם להפיק את הלקחים הנדרשים מהממצאים שהועלו בדוח ולפעול לכך שיתוקנו כל הליקויים שנמצאו.