

פרק שלישי

תכנון ובנייה

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש

תקציר

אוכלוסיית העיר בית שמש גדלה במהירות בשנים 1995-2010, והיא צפויה להמשיך לגדול בקצב מהיר ולמנות יותר מ-200,000 נפש. עיקר האוכלוסייה שהשתכנה בעיר בשנים האחרונות היא אוכלוסייה בעלת צביון חרדי. מעמדה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית העיר ירד על פי הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגה 5 בשנת 1995 לדרגה 3 בשנת 2008 (בסולם של 1-10 שבו 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר).

הגידול המואץ באוכלוסיית העיר התאפשר כתוצאה ממדיניות משרד הפנים, רשויות התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, שרואים בקרקעות העיר עתודה מרכזית לבנייה למגורים באזור ירושלים.

בראשות העירייה עומד משנת 2008 מר משה אבוטבול, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש. מאז הבחירות מכהן מר משה מונטג בתפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה של הוועדה המקומית ומחזיק תיק ההנדסה בעירייה.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר-דצמבר 2010 ובחודשים ספטמבר 2011 - אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אכיפת דיני התכנון והבנייה בבית שמש. הבדיקה נעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש (להלן - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או הוועדה המקומית) ובאגף הנדסה בעיריית בית שמש (להלן - העירייה). בדיקות משלימות נעשו במשרד הפנים ובמשרד הבינוי והשיכון. ביקורת קודמת בוועדה המקומית נעשתה בין החודשים דצמבר 2004 ומרץ 2005 וממצאיה פורסמו בדוח מבקר המדינה¹.

עיקרי הממצאים

תכנון

נמצא כי לפיתוח המואץ של בנייה למגורים בבית שמש שביצע משרד הבינוי והשיכון לא נלווה פיתוח מספק של שטחי תעשייה, תעסוקה ומסחר. שטחים אלו דרושים כדי לחזק את הבסיס הכלכלי של העיר, להגדיל את הכנסותיה ולספק תעסוקה ושירותים לתושביה.

1 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 323-355.

רישוי

הביקורת העלתה ליקויים חמורים בכל הנוגע לאופן הפעולה של הוועדה המקומית ורשות הרישוי שלה. מהביקורת עלה כי רשות הרישוי העניקה היתר בנייה שלא כדין, וכן העניקה טופסי אכלוס בלי לבדוק אם הבנייה אכן נעשתה לפי היתר הבנייה. כמו כן העניקה רשות הרישוי היתרי בנייה לשטחי שירות הגדולים מהשטח העיקרי אליו הם נלווים וכן היתרי בנייה לאחר שהבנייה כבר הושלמה.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית נמנעה מלפעול במקרה שבו התקבלה התרעה על סכנת קריסה של מבנה.

פיקוח

נמצא כי הפיקוח של הוועדה המקומית במרחב התכנון בית שמש לא היה מקיף, שיטתי ואפקטיבי, ואפשר בנייה ללא היתרי בנייה או בחריגה מהיתרים. נמצא עוד כי העירייה והוועדה המקומית לא פעלו להתאים את מספר המפקחים על הבנייה, את הכשרתם ואת האמצעים העומדים לרשותם לתנאים שהשתנו בעיר, ובעיקר לבנייה המואצת שהתרחשה ומתרחשת בה.

בביקורת נמצא כי בכירי העירייה והעומד בראשה ובראש הוועדה המקומית ערים לקשיים העומדים לפני מערך הפיקוח ולחוסר יכולתו למלא את ייעודו, אך הם אינם פועלים די הצורך כדי לחזקו.

אכיפה

אכיפת דיני התכנון והבנייה בוועדה המקומית היא מועטה ובלתי אפקטיבית. האכיפה תלויה במידה רבה בפיקוח על הבנייה, וללא מערך פיקוח יעיל ונמרץ לא תוכל להתקיים אכיפה אפקטיבית.

נמצא כי צווי הפסקת העבודה המינהליים לא נאכפו, והוועדה המקומית לא פעלה להמירם בצווי הפסקת עבודה שיפוטיים, וכך הם נהפכו לכלי ריק.

עוד נמצא כי על אף המלצותיו של היועץ המשפטי לעירייה ותצהיריו של מהנדס העירייה והוועדה המקומית נמנע יו"ר הוועדה המקומית, מר משה אבוטבול, מלהשתמש בסמכותו להוצאת צווי הריסה מינהליים כדי להתמודד עם חריגות בנייה.

נמצא כי במקרים שונים לא פעלה הוועדה המקומית נגד עברייני בנייה שלא מילאו צווי הריסה שהוציא בית המשפט, ולא השתמשה בסמכויות הנתונות לה מכוח החוק כדי לוודא שימולאו הוראות בית המשפט והצווים שהוציא.

בביקורת הועלה כי לא התקיימו תיאום ושיתוף פעולה בין הוועדה המקומית ואגף הנדסה ובין גזברות העירייה במטרה לשפר את אכיפת דיני התכנון והבנייה ולהבטיח שמאגר הנתונים של מערך הגבייה יהיה מעודכן ככל הניתן.

כוח האדם בוועדה המקומית ובאגף ההנדסה

למרות שילוש האוכלוסייה בעיר בשנים 1995-2010, הגידול שחל בהיקף העבודה באגף ההנדסה והצורך בהגברת המאמצים כדי לספק לתושבים שירותים נאותים - לא חל גידול מהותי בכוח האדם הממונה על תכנון העיר, על הטיפול בבקשות להיתרי בנייה ועל הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לדיני התכנון והבנייה. על כך העיר משרד מבקר המדינה עוד בביקורת הקודמת משנת 2005.

סיכום ומסקנות

על משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון להביא בחשבון את יכולתה של העירייה לפתח אזורי תעסוקה בבית שמש בעת קידום תכניות הבנייה למגורים בעיר, כדי שלא ייווצר מצב שלרשות לא יהיו מקורות הכנסה מספיקים ולא יהיה ביכולתה לספק שירותים נאותים לכלל תושביה.

משרד מבקר המדינה המליץ לעיריית בית שמש, לפעול בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים, לקידום תכנית אסטרטגית לפיתוח העיר בטווח הארוך, שתאפשר לה להתפתח באופן מדורג, מתואם ומושכל.

על הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים במשרד הפנים לפעול לאלתר לאכיפת דיני התכנון והבנייה בעיר בכלל, וברחוב א' בפרט, ולבחון באופן מעמיק את אופן פעולתה של רשות הרישוי בוועדה המקומית. כן על הוועדה המחוזית לשקול את השימוש בסמכותה על פי סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה, ולהורות לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה. במקרים שבהם הוועדה המקומית אינה ממלאת את תפקידה כראוי, על הוועדה המחוזית אף לשקול לפעול במקומה.

הוועדה המקומית מחויבת לעשות את עבודתה תוך קיום דיני התכנון והבנייה, אף אם בעקבות הבנייה המואצת בעיר מוטל עליה עומס רב בעבודתה להענקת היתרי בנייה וטופסי אכלוס רבים.

על הוועדה המקומית לפעול לאלתר לחיזוק מערך הפיקוח והאכיפה. ללא מערך פיקוח יעיל ונמרץ הפועל בשיתוף פעולה עם יו"ר הוועדה המקומית לא ניתן לקיים אכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבנייה. על הוועדה לפעול לאלתר לקביעת הנחיות ונהלים לעבודת המפקחים על הבנייה, כדי שעבודת המפקחים תוכל למלא את ייעודה. כמו כן יש להכין תכניות עבודה למפקחים שייגזרו מדגשי הוועדה המקומית, ולדרוש מהם דיווח על עמידה ביעדים.

קצב הגידול המהיר של תושבי העיר בית שמש והעלייה התלולה במספר יחידות הדיור הנבנות בה מחייבים את העירייה לקיים ניתוח צרכים של המבנה הארגוני שלה בכלל, ושל אגף הנדסה והוועדה המקומית בפרט, ולהתאים את תקן כוח האדם לצורכי העיר המשתנים.

לדעת משרד מבקר המדינה ללא תיקון הליקויים שנמצאו יתקשו הגורמים המקצועיים בעירייה ובוועדה המקומית להתמודד כיאות עם האתגרים הגדולים המונחים לפתחם עקב הבנייה המואצת בעיר.

על משרד הפנים, רשויות התכנון, משרד הבינוי והשיכון ועיריית בית שמש לתת את הדעת בשלבי התכנון, הבינוי והאכלוס של העיר על יכולתו של כוח האדם בעירייה לספק שירותים עירוניים נאותים לתושבים שכבר מתגוררים בעיר ולאילו שעתידיים להשתכן בה.



מבוא

היישוב בית שמש הוקם בשנת 1950 והוכרז עיר בשנת 1991. בשנת 2010 התגוררו בעיר כ-80,600 נפש² והרמה החברתית-כלכלית שלה הייתה 3 מתוך 10³.

שטח שיפוט של עיריית בית שמש (להלן - העירייה), שהוא כ-34,900 דונם⁴, נחשב מרחב תכנון מקומי, ומועצת הרשות המקומית משמשת בתפקיד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש (להלן - הוועדה המקומית לתכנון ובנייה או הוועדה המקומית). על מרחב התכנון המקומי של העיר בית שמש חלה תכנית מתאר ב.ש.200/ שקיבלה תוקף בשנת 1996⁵.

העירייה סיימה את השנים 2006-2010 בעודף תקציבי. בשנים 2010-2011 קבע משרד הפנים כי העירייה עמדה באמות מידה כספיות ומינהליות של רשות איתנה⁶ וזכתה להקלות בחובות הדיווח למשרד הפנים. עם זאת, עיון בנתונים הכספיים של העירייה מעלה כי שיעור השתתפות הממשלה בסך כל ההכנסות של העירייה הוא גבוה, ובשנים אלו נע בין 40%-ל-48%⁷. בשנים 2006-2011 גדל מענק האיוון לעיר באופן עקבי - בשנת 2008 זכתה עיריית בית שמש במענק האיוון הגבוה ביותר מכלל הרשויות המקומיות, ובשנים 2009-2011 זכתה במענק האיוון השני בגודלו מכלל הרשויות.

בשנת 2008 נבחר לראשות העירייה מר משה אבוטבול, והוא מכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - ראש העירייה).

מיולי 2007 ועד מרץ 2009 כיהנו מר מאיר שטרית בתפקיד שר הפנים ומר זאב בויס ז"ל בתפקיד שר הבינוי והשיכון. החל במרץ 2009 מכהנים מר אלי ישי בתפקיד שר הפנים ומר אריאל אטיאס בתפקיד שר הבינוי והשיכון.

בחודשים ספטמבר-דצמבר 2010 ובחודשים ספטמבר 2011 - אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את נושא אכיפת דיני התכנון והבנייה בוועדה המקומית ובאגף הנדסה בעירייה. בדיקות משלימות נעשו במשרד הפנים ובמשרד הבינוי והשיכון.

- 2 על פי נתונים לשנת 2010 שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהם הנתונים המעודכנים למועד סיום הביקורת.
- 3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. בסיווג עשר דרגות, ובהן 10 היא הגבוהה ביותר.
- 4 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008.
- 5 י"פ התשנ"ו 4371.
- 6 הרשויות האיתנות הוגדרו בהתאם לעמידתן בתנאים מצטברים שונים המתבססים על נתוני הדוחות המבוקרים שלהן, נתוני דוחות הביקורת המפורטים ונתוני מענק איוון.
- 7 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור ההשתתפות הממוצע של הממשלה בסך כל ההכנסות של כלל העיריות בשנים 2006-2010 הסתכם ב-28%-27% בלבד.

ביקורת קודמת בנושא הוועדה המקומית בנושא תכנון ובנייה נערכה בין החודשים דצמבר 2004 ומרץ 2005 וממצאיה פורסמו ברוח מבקר המדינה⁸ (להלן - הביקורת הקודמת).

הרקע הנורמטיבי

גידול האוכלוסייה והדרישה ההולכת וגוברת למשאבי הקרקע המצומצמים והיקרים מחייבים יותר מתמיד תכנון נאות של הבנייה ופיקוח קפדני על יישומו, כדי למנוע פגיעה בשימוש העתידי בקרקע.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע כי תכנון הקרקעות ייעשה באמצעות תכניות מתאר ברמות השונות (ארצית, מחוזית, מקומית ומפורטת). תכנית מתאר מקומית מסדירה באופן כוללני את פיתוח הקרקע ואת השימוש במקרקעין שבמרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה, ואילו תכנית מפורטת מסדירה את חלוקת הקרקע למגרשים, קובעת את צורתם ואת ממדיהם, מייעדת קרקעות לשימושים מפורטים וקובעת הוראות בדבר מיקומם של בניינים ומאפייניהם.

עוד נקבע בחוק כי עבודות בנייה, ובכלל זה הקמת בניין⁹ והוספה לבניין קיים, טעונות היתר של הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית (להלן - היתר בנייה או היתר). מתן היתר בנייה מותנה על פי החוק, בין השאר, בהתאמתן של תכניות הבנייה והבנייה עצמה להוראותיהן של תכניות החלות על האזור הנדון¹⁰.

החוק קובע גם כי מתן היתר או אישור שלא כדין על ידי חבר במוסד תכנון היא עברה פלילית, וכי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא ההיתר הנדרש, או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עברה פלילית וצפוי לעונש. החוק גם מונה את האמצעים למניעת העברות ולהפסקת העבודות שכבר הוחל בביצוען¹¹.

עיקר אכיפת החוק מוטלת על מוסדות התכנון. סעיף 27 לחוק קובע כי מתפקידה של ועדה מקומית להבטיח את קיומן של הוראות החוק. מוסדות התכנון נוהגים להיעזר לשם כך ביחידות פיקוח מקומיות ומחוזיות וביועצים משפטיים מוסמכים.

תכנון

תכנון הבנייה והפיתוח של יחידות מגורים רבות בבית שמש החל כבר בשנות התשעים של המאה העשרים עם אישורה של תכנית מתאר ב.ש.200/.

על פי התפיסה התכנונית של רשויות התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, תשמש בית שמש עתודת קרקע מרכזית לבנייה למגורים במחוז ירושלים ותאכלס בין 200,000 ל-250,000 תושבים.

8 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 323-355.

9 סעיף 145(א) לחוק התכנון והבניה; המונח "בניין" מוגדר בחוק באופן רחב וכולל - הן מבחינת חומרי בנייתו של הבניין והן מבחינת היקפו או מטרותיו.

10 סעיף 145(ב) לחוק התכנון והבניה; תכניות הבנייה כמשמעותן בפרק ג' לחוק, דהיינו תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות.

11 פרק י' לחוק התכנון והבניה.

על רקע זה התאפשר הגידול המואץ במספר התושבים בעיר. בשנת 1995 היה מספר תושבי העיר 24,179 נפש; בשנת 2000 - כ-44,200 נפש; בשנת 2005 - כ-65,900 נפש ובשנת 2010 - כ-80,600 נפש¹². כלומר, בתוך חמש עשרה שנים שילשה בית שמש את מספר תושביה.

בד בבד עם גידול האוכלוסייה והרחבת הבנייה למגורים ירדה הרמה החברתית-כלכלית של העיר מדרגה 5 בשנת 1995 לדרגה 3 בשנת 2008¹³.

חלק ניכר מהאוכלוסייה החדשה שנקלטה ב-15 השנים האחרונות בבית שמש היא בעלת צביון חרדי. מהפגרות של השכונות המתוכננות לקום בבית שמש ניכר כי משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל צופים שמגמת אכלוס זו תימשך, והם מתאימים את תכנון השכונות החדשות לצורכי האוכלוסייה החרדית.

לפי פרסום של מכון ירושלים לחקר ישראל, הקהילה החרדית בישראל מתאפיינת בגידול דמוגרפי מהיר ובהסתגרות תרבותית. רבים מבני הקהילה אינם עובדים למחייתם, ומצב זה מגביר את תלותו הכלכלית של הציבור החרדי בחברה הכללית ובתקציבי המדינה¹⁴. השתתפות מועטה של תת-אוכלוסייה גדולה בכלכלה העירונית עלולה לגרום להיווצרות של בעיית עוני בעיר, להקשות את צמיחתה ולהחלישה מהבחינה המוניציפלית בטווח המידי ובטווח הארוך¹⁵.

תכנון אזורי תעסוקה והגדלת הכנסות העירייה

1. תכנית המתאר ב.ש.200/ קבעה אזורים בבית שמש המיועדים לתעסוקה. היקפם של כל השטחים המיועדים לתעסוקה על פי תכנית זו הוא 3,742 דונם¹⁶, אולם במועד הביקורת נעשה שימוש בכ-1,822 דונם (כ-49%) בלבד מאותם שטחים.

משרד הבינוי והשיכון מופקד על תכנון ארוך טווח ליצירת מלאי קרקעות המיועדות לשמש למילוי צורכי המגורים העתידיים של תושבי מדינת ישראל, באופן שיבטיח את מתן השירותים הנלווים הדרושים לאוכלוסייה (מוסדות ציבור, תשתיות, מסחר, תעסוקה וכו')¹⁷.

בביקורת נמצאו מסמכים המלמדים שבשנים 2009 ו-2010 העלו בעלי תפקידים ונבחרים בעיריית בית שמש טענות לפני משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון כי אין לעיר עתודות מספיקות של שטחים לתעשייה כדי לספק מקומות עבודה ומקורות פרנסה לתושבי העיר. לפיכך הם דרשו להוסיף אזורי תעשייה לעיר בהתאם לגידול באוכלוסייתה, ולהביא להתאמה בין קצב הבנייה למגורים לקצב ההתפתחות של אזורי תעשייה ומקומות עבודה בעיר.

2. כבר בשנים 2004-2007 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה להרחיב את תחום שיפוטתה ולספח אליה שטחי תעשייה ומסחר מהמועצה האזורית מטה יהודה. במאי 2008 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה לחלוקת הכנסות ולבדיקת שינוי תחום השיפוט של עיריית בית שמש והמועצה האזורית מטה יהודה בגבולן המשותף.

12 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

13 ראו הערה 3.

14 אסף מלחי, בצלאל כהן ודן קאופמן, **חרדים לעתידים - עמדות וחסימים ביחס ללימודים גבוהים במגזר החרדי** (2008), עמ' 14.

15 שם, עמ' 22.

16 מהם 520 דונם שאינם מתוכננים ו-1,400 דונם המיועדים לתכנון עתידי, אך שטח קטן מהם ניתן בפועל לפיתוח.

17 בשנת 2005 שונה סיווגה של בית שמש מאזור עדיפות לאומית א' לאזור עדיפות לאומית ב' ומאז היא אינה מקבלת סיוע בפיתוח אזורי תעשייה ממינהל אזורי פיתוח במשרד התמ"ת.

בדוח של ועדת החקירה האמורה מאוגוסט 2010 המליצה הוועדה, שלא לפי עמדת מתכנת מחוז ירושלים במשרד הפנים, להעביר שטחי תעשייה משטח השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה לשטח השיפוט של בית שמש "במטרה לבסס את מבנה ההכנסות של העירייה הנמצאת בגידול אוכלוסייה מהיר מאוד ועמוסה בהוצאות חינוך ורווחה". עוד קבעה הוועדה כי לעיריית בית שמש תוקנה הזכות להפעיל את בסיס התשתיות והשירותים המקומיים וכן לגבות את מלוא הארנונה הכללית וההיטלים על שטחים אלו.

באפריל 2011 החליט שר הפנים לאמץ את המלצות ועדת החקירה, אך הוגשו לבג"ץ עתירות נגד החלטתו האמורה¹⁸. בינואר 2012 הוקמה ועדת חקירה נוספת ובעקבות הקמתה נמחקו העתירות. בפברואר 2012, במהלך עבודתה של הוועדה, הושגה פשרה בין שתי הרשויות המקומיות ולפיה יסופחו לתחום השיפוט של עיריית בית שמש כ-3,000 דונם של שטחי תעשייה שרובם אינם מפותחים. במועד סיום הביקורת, אפריל 2012, טרם החליטה ועדת החקירה אם לאמץ את עקרונות ההסכם בדוח שלה ולהמליץ לשר הפנים לאשרם.

מתשובותיהם של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים במשרד הפנים (להלן - הוועדה המחוזית) ומשרד הבינוי והשיכון מיולי 2012 עלה כי בבדיקות שעשה משרד הפנים בשנת 2010 בשיתוף עיריית בית שמש, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל נמצא כי אין מחסור בשטחי תעסוקה ומסחר מתוכננים ומאושרים בבית שמש, והמצאי התכנוני מספק את צורכי העיר המורחבת.

לפי תשובת משרד הבינוי והשיכון, ההתאמה בין גודל האוכלוסייה העירונית להיקף שטחי המסחר והתעסוקה בעיר מקורה הן במסד המקצועי שהונח בתכנית המתאר ב.ש/200 והן בתיאום המתמשך בין משרד הבינוי והשיכון ובין עיריית בית שמש.

עם זאת, בתשובת הוועדה המחוזית מצוין כי עקב הגידול המהיר באוכלוסיית העיר אכן יש מחסור במצאי של שטחים מפותחים לתעסוקה, למסחר ולשירותים, משום שקצב מימושם נופל מקצב גידול האוכלוסייה בעיר. עוד נכתב בתשובה כי "אין המדובר בכשל סטטוטורי ועל כן אין מקומה של הסוגיה על שולחנה של הוועדה המחוזית".

כמו כן מציינת הוועדה המחוזית בתשובתה כי "בימים אלה" היא מקדמת כמה תכניות למסחר ותעסוקה בהיקפים גדולים, נוסף על השטחים המאושרים בתכניות כאמור, כדי להרחיב את ההיצע הסטטוטורי ואת אפשרויות המימוש של השטחים המתוכננים.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מיולי 2012 נכתב כי אמנם המשרד מופקד על תכנון ארוך טווח ליצירת מלאי קרקעות מתוכננות למגורים לצד הבטחת השירותים הנלווים הדרושים, אך אינו מופקד על פיתוח ומימוש של שטחי התעשייה, התעסוקה והמסחר הנכללים בתכנית המתאר. על פי התשובה מופקד תחום זה בידי הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שמש כי עליה לפעול ביתר שאת לפיתוח אזורי תעסוקה, תעשייה ומסחר בשטחה המוניציפלי המיועד לכך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד הבינוי והשיכון כי בעת קידום תכניות הבנייה בבית שמש רצוי לוודא שהרשות, האחראית לפיתוח אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר, אכן יכולה לפתח אזורים כאמור, כדי להבטיח שיהיו לה מקורות הכנסה מספיקים שיאפשרו לה לספק שירותים נאותים לכלל תושביה.

בתשובה נוספת של משרד הבינוי והשיכון מספטמבר 2012 נכתב כי המשרד מופקד על התכנון וההקמה של פתרונות בתחום הדיור אשר יישרתו את צורכי האוכלוסייה בישראל, בייחוד בתקופה הנוכחית, המאופיינת במחסור בהיצע דירות ובמחירי דירות גבוהים. על כן יש בעייתיות בדרישה להתאים את קצב הבנייה למגורים ליכולת הפיתוח של השירותים לתושבים, כגון היכולת לספק מקורות תעסוקה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הבינוי והשיכון, הפועל למילוי צורכי המגורים העתידיים של תושבי ישראל, לוודא כי בניית בתי מגורים תלווה גם ביצירת תשתית לשירותים הנלווים הדרושים לאוכלוסייה. היעדר ההלימה בין קצב קידום תכניות הבנייה למגורים ובין קצב קידום תכניות לשירותים הנלווים עלול לפגוע בסופו של דבר בתושבים שעבורם פועל המשרד.

משרד מבקר המדינה המליץ לעיריית בית שמש לפעול בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים לקידום תכנית אסטרטגית לפיתוח העיר בטווח הארוך, שתאפשר לה להתפתח באופן מדורג ומושכל ובתאום עם כל הגורמים הרלוונטיים.

הרישוי

סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה קובע כי עבודות בנייה, ובכלל זה הקמת בניין והוספה לבניין קיים, טעונות היתר מאת הוועדה המקומית או מאת רשות הרישוי המקומית. חברי רשות הרישוי המקומית בבית שמש הם יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס העירייה והוועדה המקומית. מינואר 1999 עד אוקטובר 2003 כיהן מר משה אבוטבול בתפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה וחבר רשות הרישוי. מינואר 2004 עד נובמבר 2008 כיהן מר ג'קי אדרי בתפקידים אלו, והחל בנובמבר 2008 מכהן בתפקידים אלו מר משה מונטג. בתפקיד מהנדס העירייה ומהנדס הוועדה המקומית מכהן משנת 1996 מר דניאל צרפתי.

מתן היתר בנייה מותנה על פי החוק, בין השאר, בהתאמתה של הבנייה להוראותיהן של תכניות החלות על האזור הנדון¹⁹. מכאן שקבלת היתר בנייה מותנית בקיומן של תכניות המסדירות את הבנייה. בנייה ללא היתר נעשית על פי רוב ללא תכנון הולם וללא ליווי מהנדס. חריגה מתנאים אלה עלולה לסכן את הבונה, את שכניו ואת הסביבה, והיא עברה פלילית לפי סעיף 204 לחוק התכנון והבנייה.

סעיף 48 לחוק מטיל אחריות פלילית גם על חבר מוסד תכנון שהצביע בעד החלטה לאשר תכנית או להמליץ על אישורה - ביודעו שהיא בניגוד להוראות תכנית, או שהצביע בעד החלטה לתת אישור אחר או היתר או להמליץ עליהם - ביודעו שהם בניגוד לתכנית, למעט אישור או היתר להקלה או לשימוש חורג כדין.

1. מתכנית העבודה של אגף הנדסה של העירייה לשנת 2010 עולה כי למדור הרישוי תפקידים רבים, הכוללים, בין השאר, מתן מידע תכנוני לפונים; פתיחת תיק ממוחשב; ניהול אדמיניסטרטיבי של ישיבות הוועדה המקומית; בדיקת שטחים והכנת אגרות והיטלים; הפקת היתרי בנייה והפקת טופסי אכלוס²⁰.

19 ראו הערה 10.

20 טופס המכונה "טופס 4".

מנתוני מערכת המחשוב של הוועדה המקומית עולה כי מספר הבקשות להוצאת היתרי בנייה בשנים 2007-2011 היה כדלהלן:

השנה	2007	2008	2009	2010	2011
מספר הבקשות להיתר בנייה	319	392	347	670	636

2. ביולי 2008 פורסם דוח²¹ של האגף לביקורת ברשויות המקומיות במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים. בדוח זה נבדקה במחצית השנייה של שנת 2006 גם הוועדה המקומית. בראשית שנת 2010 ביצע האגף לביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהופיעו בדוח הביקורת. מדוח המעקב עולה כי הוועדה המקומית תיקנה רק כמחצית מהליקויים שנמצאו בתחום הרישוי.

3. במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה נבחנו תיקי בניין שונים בוועדה המקומית והתגלו ממצאים כדלהלן:

רחוב א'

על פי תכנית המתאר המפורטת מ.י./במ/835²² שהכין משרד הבינוי והשיכון והחלה על האזור, במגרשים שברחוב א' שבשכונת רמת בית שמש ניתן לבנות בתים צמודי קרקע, ושטח הבנייה המרבי ליחידת דיור צריך להיות 160 מ"ר לשטח שמיועד למטרה עיקרית (מגורים). השטחים שהבנייה בהם תותר רק כדי לשמש שטחי שירות (הנלווים למגורים) לא נקבעו מפורשות בתכנית, והיו אמורים להיקבע בעת מתן היתרי הבנייה.

ביוני 2007 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית לאשר את תכנית המתאר בש/835/יח שהגישו תושבי רחוב א' ושני רחובות סמוכים, ולפיה ישונו, בין השאר, ההוראות החלות על האזור מכוח תכנית מ.י./במ/835, יוגדלו זכויות הבנייה ל-260 מ"ר שטחים עיקריים וייקבעו 40 מ"ר שטחי שירות.

באוגוסט 2009 הוגשה התכנית האמורה לאישור הוועדה המחוזית אך נדחתה בשל אי-עמידתה בתנאי סף טכניים, ורק לאחר סיום הביקורת, ביולי 2012, כחמש שנים ממועד המלצת הוועדה המקומית על אישור הבקשה לשינוי תכנית המתאר, אישרה הוועדה המחוזית את התכנית להפקדה²³.

משרד מבקר המדינה בחן עשרה תיקי בניין ברחוב זה, ובשישה מהם נמצאו ממצאים חמורים הנוגעים לרשות הרישוי כמפורט להלן:

מתן היתרי בנייה לשטחי שירות הגדולים מהשטח העיקרי

תקנה 9 לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות חישוב שטחים), קובעת כי תכנית המייעדת קרקע לבנייה וקובעת אחוזי בנייה מותרים תקבע גם את היחס בין השטחים שהבנייה בהם תותר כדי לשמש במישרין למטרות עיקריות

21 דוח שנתי מס' 10 לביקורת בוועדות מקומיות לתכנון ובנייה.

22 התכנית קיבלה תוקף ב-22.6.95, י"פ 4315.

23 הפקדה היא שלב בהליך אישורה של תכנית הקבוע בסעיף 85 לחוק התכנון והבניה ומטרתה לאפשר לציבור לעיין בתכנית המופקדת ולהגיש התנגדויות אם יש, לפני שהיא מקבלת תוקף.

כגון מגורים, מסחר, בידור, תעשייה וכו', ובין כלל השטחים שהבנייה בהם תותר רק כדי לשמש מתן שירותים נלווים לאותן מטרות עיקריות.

על אף הקבוע בתקנות חישוב שטחים בתכנית מ.י.ב/מ/835 כאמור לא נקבעו שטחי השירות המותרים לבנייה האמורים לשמש למתן שירותים נלווים למגורים. כתוצאה מכך בשני תיקים היו שטחי השירות שהתירה רשות הרישוי לבנות גדולים מהשטחים העיקריים שהתירה לבנייה, כמפורט:

1. בתיק בניין א' ניתן בספטמבר 2003 היתר בנייה לבניית בית מגורים הכולל 158 מ"ר שטחים עיקריים ו-184 מ"ר שטחי שירות.

2. בתיק בניין ב' ניתן באוגוסט 2005 היתר בנייה לבניית מבנה מגורים הכולל 160 מ"ר שטחים עיקריים ו-108 מ"ר שטחי שירות. ביולי 2006 ניתן היתר בנייה נוסף בתיק זה, ולפיו הותרה הגדלת שטחי השירות ב-70 מ"ר כך שהם יעמדו על 178 מ"ר.

בתשובת מהנדס העירייה והוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 נכתב כי תכנית מ.י.ב/מ/835 יצרה "פירצה למבקשי היתרים להכליל מקסימום שטחי שירות שהוועדה יכולה לאשר". עוד כתב בתשובתו כי "הפרשנות והאישור המורחב לשטחי שירות היו שגיאה וניתן היה לצמצם את גודל שטחי השירות שאושרו עם בדיקה יסודית ועמידה על כל הכללים ונהלי בדיקת תכניות מוסדר[ים] עם כ"א מיומן".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי והשיכון, שהגיש את תכנית מ.י.ב/מ/835, ולוועדה המחוזית, שאישרה אותה בשנת 1995, כי התכנית אינה תואמת את הקבוע בתקנות חישוב שטחים, שלפיהן יש לקבוע בתכנית את היחס בין השטחים העיקריים ובין שטחי השירות. תכנית זו יצרה מצב שבו היקף זכויות הבנייה לא הוגדר מלכתחילה, ולא נקבעה בה נורמה אחידה ושוויונית לכלל הבנייה.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מיולי 2012 נכתב כי תכנית מ.י.ב/מ/835 הוכנה ונדונה לפני שנכנסו תקנות חישוב שטחים לתוקף, ואמות המידה שנקבעו בתכנית לקביעת שטחי השירות הן אמות המידה שהיו מקובלות באותו מועד. עוד נכתב בתשובה כי בעת מתן היתרי הבנייה היו שטחי השירות הסבירים לדעתם כ-30%-20% בלבד מן השטח העיקרי, ולא למעלה מ-100% כמו שעלה בביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי במקרים שלא נקבעה נורמה בהוראות של תכנית מתאר, עליה לפנות אל הוועדה המחוזית כדי שתפעל לתיקון המצב ולהשלמת החסר. כמו כן מן הראוי היה שהוועדה המקומית תבקש מהוועדה המחוזית שתנחה אותה כיצד עליה לפעול עד תיקון התכנית. זאת - לצורך גיבוש ופרסום נורמה אחידה ושוויונית בנוגע לשטחי השירות המותרים לבנייה לבונים ולכלל הציבור כדי לאפשר לנפגעים פוטנציאליים לגבש את עמדתם.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה של מר דני צרפתי, מר משה מונטג ומר ג'קי אדרי ממאי 2012, צוין כי בבית שמש אושרו תכניות אחרות של בתים צמודי קרקע שהיקף זכויות הבנייה בהן גדול יותר מזכויות הבנייה הקבועות בתכנית מ.י.ב/מ/835.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שיש תכניות מתאר הנוגעות לבתים צמודי קרקע אחרים בבית שמש שבהן אושרה הרחבת שטחי הבנייה המותרים, אין בה כדי להצדיק את דרך פעולתם של גורמי התכנון או להקל את חומרת הממצאים שעלו בביקורת.

מתן היתרי בנייה בדיעבד

סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה קובע כי לא ניתן להתחיל בהקמתו של בניין, כולו או מקצתו, אלא לאחר שנתיק היתר בנייה על ידי הוועדה המקומית או רשות הרישוי.

נמצא כי בתיק בניין ג' נתנה רשות הרישוי ביוני 2006 טופס אכלוס ארבעה ימים לאחר שנתנה היתר בנייה. בתיק בניין ה' נתנה רשות הרישוי במרץ 2010 טופס אכלוס שבועיים לאחר מתן היתר בנייה.

מסמיכות הזמנים עולה לכאורה שהבתיים נבנו ללא היתרי בנייה, ולמעשה רשות הרישוי נתנה את היתרי הבנייה בדיעבד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי לא הוגשו כתבי אישום נגד הבונים בגין בנייה ללא היתר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה הוצאת היתרי בנייה בדיעבד בניגוד לסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, שכן היא מעקרת מתוכן את הדרישה להיתר.

בתשובתה של עיריית בית שמש מיולי 2012 נכתב כי טענת הביקורת שלפיה הוצאו היתרי בנייה לאחר שהבנייה הושלמה אינה ברורה, שכן ידוע לכל כי לאדם שבנה ללא היתר בנייה יש זכות להוציא היתר בנייה לאחר שהבנייה הושלמה. נוסף על כך במקרה של העמדה לדין על בנייה ללא היתר, הסדרת העניין, גם אם נעשית בדיעבד, משמשת שיקול חשוב להפחתה בחומרת העונש שעשוי להינתן על ידי בית המשפט.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה להקפיד לאכוף את הוראות החוק, למנוע עברות בנייה ולנקוט צעדי אכיפה נגד המפרים אותן. העובדה שבקשות לקבלת היתר בנייה מוגשות ומאושרות לאחר סיומה של הבנייה מעודדת עבריינות בנייה, פוגעת באזרחים שומרי חוק וגורמת לכך שחוטא יוצא נשכר. הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית כובלת את ידי מוסדות התכנון והפכת אותם ל"חותמת גומי" המאשרת את בקשות הבונים לאחר שכבר קבעו עובדות בשטח²⁴.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי במקרים שבהם מוגשות בקשות להיתר בנייה לאחר שהבנייה כבר החלה ואף הושלמה, על הוועדה המקומית לפעול, בד בבד עם הטיפול בהליכי הרישוי, גם להבאת עברייני הבנייה לדין כדי שלא להחטיא את מטרות החוק ולתת יד להפרתו.

מתן היתר בנייה שלא כדין

בתיק בניין ד' נמצאה על תשריט הבקשה להיתר תרשומת מינואר 2007, ולפיה דיווח מפקח הבנייה שאין התאמה בין ההיתר המבוקש לבנייה בפועל. באוקטובר 2008 הוגשה תכנית לשינויים ובקשה להיתר בנייה חדש למבנה זה. על גבי תשריט תכנית השינויים נמצאה הנחיה מ-18.1.09 של מזכירת הוועדה דאז המיועדת למפקח בנייה נוסף ולפיה עליו לבדוק אם יש התאמה בין הבנייה בשטח לבקשת ההיתר. בתיק הבניין לא נמצא דוח פיקוח, אך על גבי התשריט מ-2009 כתבה מזכירת הוועדה ללא ציון תאריך: "אין התאמה בין [ה]תכנית לדיווח מפקח". על גבי תשריט הבקשה שעליו נכתבו הדברים נמצא אישור חתום של הוועדה המקומית, ולפיו בישיבת רשות הרישוי שהתקיימה ב-29.1.09 הוחלט להעניק למבקשים היתר בנייה.

24 ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), עמ' 573 ועמ' 839.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 מסר יו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה של הוועדה המקומית ומחזיק תיק ההנדסה בעירייה, וחבר רשות הרישוי של הוועדה המקומית מר משה מונטג, כי הכתוב על גבי התשריט נגע ככל הנראה לדוח הפיקוח משנת 2007. לדעתו ייתכן כי בשל דוח פיקוח זה הפנתה מזכירת הוועדה דאז את מפקח הבנייה בשנת 2009 לבדוק את התאמת הבנייה בשטח לבקשת ההיתר. עם זאת, על פי התשובה לא נמצאו בתיק תוצאות הבדיקה משנת 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מממצאי הביקורת לא ניתן לדעת בוודאות אם התרשומת שלפיה "אין התאמה בין [ה]תכנית לדיווח מפקח" נוגעת לדיווח המפקח הראשון משנת 2007 או לדיווח המפקח השני משנת 2009.

אם תרשומת מזכירת הוועדה נגעה לדוח הפיקוח משנת 2007, עולה חשש כי חברי רשות הרישוי החליטו להעניק בשנת 2009 היתר בנייה ללא קבלת דוח פיקוח על התאמת הבנייה בפועל לבקשה שעמדה לפנייהם, אף שבאותו מבנה מצא מפקח בנייה, שנתיים קודם לכן, חריגות בנייה.

חמור מכך, אם תרשומת מזכירת הוועדה דאז נגעה לדוח הפיקוח משנת 2009 הרי שהענקת היתר בנייה על ידי חברי רשות הרישוי, מר משה מונטג ומר דניאל צרפתי, נעשתה חרף העובדה שהבקשה להיתר שהונחה לפניהם לא תאמה את הבנייה בפועל.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את תפקודם של חברי רשות הרישוי בנוגע להוצאת היתר הבנייה.

תיעוד הליך קבלת ההחלטות הוא חלק מהפעולות הנדרשות למינהל תקין בכלל ולתקינות הליך קבלת ההחלטות בפרט. על הוועדה המקומית ורשות הרישוי מוטלת חובה להקפיד על הליך מסודר של קבלת החלטות ועל תיעוד ודיווח מהימנים וראויים, על מנת לאפשר שקיפות ובקרה הנדרשות כתנאי לקבלת החלטה ראויה²⁵.

מתן טופסי אכלוס בלי לבדוק אם הבנייה תאמה את ההיתר

על פי סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה נדרש אישור (טופס אכלוס) מהרשות המאשרת, בדרך כלל רשות הרישוי, לאספקת חשמל, התקנת טלפון ואספקת מים לבניין. האישור מותנה בכך שניתן לבניין היתר בנייה לפי סעיף 145 לחוק.

אם ראתה הרשות המאשרת כי בבנייה קיימת סטייה מההיתר, היא רשאית להורות לספקי החשמל, הטלפון והמים למנוע או להפסיק את מתן השירותים לבניין.

1. בתיק בניין ה' התקבל היתר בנייה בספטמבר 2003. כשבוע שנים מאוחר יותר, ביולי 2010, הוגשה בקשה נוספת להיתר בנייה להגדלה ניכרת של שטחי הבנייה לצורך תוספת בנייה והקמת ברכת שחייה. נמצא כי כחצי שנה לאחר הגשת הבקשה, בינואר 2011, הנפיקה רשות הרישוי טופס אכלוס לבית בהתבסס על היתר הבנייה שניתן בשנת 2003.

לא נמצאה בתיק הבניין אסמכתה לכך שנעשתה בדיקה, המתחייבת על פי חוק התכנון והבנייה לפני הנפקת טופס אכלוס, כי הבנייה לא סתמה מההיתר.

2. בתיק בניין ג' נמצא כי במרץ 2006 כתב מפקח הבנייה של הוועדה המקומית כי הבקשה לטופס אכלוס נדחת משום שמבדיקתו עלה שאין התאמה בין שטחי המבנה, על פי הבקשה להיתר, ובין שטחי המבנה בפועל, ויש להגיש בקשה חדשה להיתר.

ביוני 2006 ניתן היתר בנייה על בסיס בקשה חדשה שכללה "תוספת קוקיה בגג" בלבד, ולא כללה שינוי בשטחי המבנה. לא נמצא כי הוועדה דרשה מהמפקח לבדוק אם השטחים החורגים שמצא שלושה חודשים קודם לכן נהרסו לפני מתן היתר הבנייה וטופס האכלוס.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך פעולתם של חברי רשות הרישוי שנתנו היתר בנייה וטופסי אכלוס למבנים בלי לשלוח למקום מפקח בנייה לבדיקת התאמת ההיתר - או הבקשה להיתר - לבנייה בפועל כמתחייב בחוק.

הימנעות הוועדה המקומית מלפעול במקרה של קבלת התרעות על סכנת קריסה

בספטמבר 2003 ניתן היתר בנייה בתיק בניין ו'. בדצמבר 2005 התקבלו בוועדה המקומית שני מכתבים מטעמם של שניים ממתכנני שלד המבנה. במכתביהם מבקשים השניים, כל אחד בנפרד, להסיר את אחרייתם מהשלד שנבנה, משום שהוא נבנה בניגוד לתכניתיהם וללא אישורם. אחד המתכננים אף ביקש להתריע כי אלמנטים שנוצקו בשלד נמצאים בסכנת קריסה, ולפיכך יש להפסיק את העבודה בדחיפות.

עם קבלת המכתבים צירפה מזכירת הוועדה המקומית דאז פתק לתיק ובו כתבה כי יש לבדוק את הטענות העולות מהמכתבים לפני מתן טופס אכלוס. בכך אפשרה מזכירת הוועדה את המשך בניית השלד שעל פי התרעת אחד המתכננים נמצא בסכנת קריסה.

בתשובתה של מזכירת הוועדה לשעבר למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 נכתב כי שגתה באופן שבו בחרה לטפל בנושא, אך הדבר נעשה בתום לב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן הפעולה של הוועדה המקומית. על הוועדה המקומית היה לפעול לאלתר לבדיקת הטענות באמצעות מפקח בנייה, ואם נמצא שהיה ממש בטענות, לפעול להוצאת צו הפסקת עבודה או צו הריסה.

ביוני 2007 התקבלה הצהרת הנדסאי מתכנן אחר, ולפיה הוא מקבל עליו את כל האחריות לתכנון המבנה. עם זאת, החישובים הסטטיים²⁶ שעל בסיסם ניתנה ההצהרה היו לקוניים ולא ענו על הנדרש בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970. החישובים לא כללו, למשל, תיאור גרפי כללי של המערכת הסטטית של הבניין, ולא היה בהם פירוט של כל העומסים הנדרשים על פי התקנות.

עוד נמצא כי על אף השינויים שבוצעו בשלד לא הוגשה בקשה חדשה להיתר, ולא ניתן היתר בנייה חדש התואם שינויים אלה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית נמנעה מהצגת דרישה לבעלי הנכס להגיש בקשה חדשה להיתר בנייה ולחישובים סטטיים חדשים, או מפעולות אחרות שבסמכותה לנקוט, כדי לוודא שיציבות המבנה תישמר.

26 חישובים הנדסיים שיש בהם כדי להוכיח את יציבותו של בניין ואת יציבות ביסוסו.

O

מהביקורת עלו ליקויים חמורים ביותר בכל הנוגע לאופן שבו פועלות הוועדה המקומית בית שמש ורשות הרישוי שלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מוסדות תכנון אלה להקפיד לפעול בהתאם להוראות המפורטות בחוק.

בתשובתו ממאי 2012 כתב מר ג'קי אדרי, יו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה מינואר 2004 ועד נובמבר 2008, כי אין לו הכשרה מקצועית בתחום ההנדסה, והוא נהג לחתום על מתן היתרי הבנייה רק לאחר שנבדקו על ידי אנשי המקצוע בוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לחברי רשות הרישוי של הוועדה המקומית כי הם נושאים באחריות להיתרים שעליהם הם חותמים בתוקף הסמכות והאחריות שהפקיד בידם המחוקק. על הוועדה לוודא כי ההיתרים ניתנים רק בהתמלא החוק במלואו.

על הוועדה המחוזית במשרד הפנים לפעול לאלתר לאכיפת דיני התכנון והבנייה בעיר, ובכלל זה ברחוב א', ולבדוק את אופן הפעולה של רשות הרישוי של הוועדה המקומית. הדברים מקבלים משנה תוקף עקב הבנייה המואצת בעיר וחובתה של רשות הרישוי לפעול להענקת היתרי בנייה וטופסי אכלוס רבים תוך מחויבות לדיני התכנון והבנייה.

בתשובת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 נכתב כי מתכננת המחוז רואה את הביקורת והליקויים המועלים בטיטת הדוח בחומרה רבה. לוועדה המקומית ניתנות סמכויות על פי חוק התכנון והבנייה, ובהתאם לרוח הרפורמה בחוק האמור יש לדרוש ממנה למלא את חובותיה, לתקן את הליקויים ולשפר את אופן תפקודה. בתשובה נכתב עוד כי בכוונת לשכת התכנון המחוזית של משרד הפנים לסייע לוועדה המקומית בשיפור תפקודה, ואולם האחריות בעניין זה מוטלת על הוועדה המקומית עצמה.

על פי תשובת הוועדה המחוזית, בהתאם לסמכותו של שר הפנים על פי סעיף 62א(ג)(1) לחוק התכנון והבנייה יהיה מקום לשקול את אופן תפקוד הוועדה המקומית בעת בחינת האפשרות להרחבת סמכויותיה. עוד נכתב כי הוועדה המחוזית הגבירה את הפיקוח על פעילותה של הוועדה המקומית, כמו על ועדות מקומיות אחרות במחוז, באמצעות השתתפות קבועה של נציגת מינהל התכנון בישיבות הוועדה המקומית בחודשים האחרונים. זאת במטרה להגביר את הפיקוח על הליכי הרישוי ולאתר נושאים מהותיים המצריכים טיפול ברמה המחוזית.

לדעת משרד מבקר המדינה ספק אם די בהשתתפות נציגת מינהל התכנון בישיבות הוועדה המקומית, או בהימנעות שר הפנים מלהרחיב את סמכויותיה כדי לסייע לוועדה המקומית ולרשות הרישוי לשפר את תפקודן ולתקן את כל הליקויים שנמצאו בביקורת. על הוועדה המחוזית לבדוק באופן מעמיק את התפקוד של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי ולבחון דרכים נוספות שיסייעו להן לשפרו.

הפיקוח על הבנייה

סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה קובע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו להבטיח את פיקוח הרשויות על הבנייה ואיכותה ועל התאמתה לדרישות החוק, התקנות והתקנים.

בחוק ובתקנות שנקבעו מכוחו יש הוראות בדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדתם לדין של מפרי החוק. לצורך יישומן של סמכויות האכיפה שהוקנו לוועדות המקומיות בפרק י' לחוק, על הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי ובאמצעותו לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים במקרקעין ולבדוק אם מקבלי ההיתר השתמשו בו לפי תנאיו.

פיקוח סדור ושיטתי המתבצע לפני התחלת הבנייה, במהלכה ובסיומה מסייע לגלות עברות בנייה בעוד מועד ולנקוט צעדים למניעתן ולהפסקתן. הפיקוח מתבצע באמצעות מעקב אחר מסמכים שמתקבלים מהגופים המעורבים בבנייה החייבים על פי החוק לדווח על כל שלביה ובאמצעות ביקורת על ידי מפקחים שמסיירים בכל מרחב התכנון של הרשות המקומית, ובייחוד באתרי הבנייה.

באוגוסט 2003 פורסם מחקר שנעשה בעבור משרד הפנים בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה²⁷ (להלן - מחקר 2003). במחקר גובשו ממצאים והמלצות בנוגע למערך הפיקוח בשלטון המקומי. המחקר התבסס על בחינת המצב הקיים והוכן בו מודל לתקינת כוח אדם. אמנם, מחקר זה לא אומץ באופן רשמי על-ידי משרד הפנים, אך הוא משמש סרגל לפיו פועלות יחידות הפיקוח על הבנייה של המשרד ושל הוועדות המקומיות השונות ובכללן הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בית שמש.

לדעת משרד מבקר המדינה על מנת לייעל את עבודת הפיקוח על הבנייה, ראוי שמשרד הפנים יקבע קריטריונים להקצאת המשאבים המתאימים ליחידות הפיקוח, תוך התבססות על המחקר שנעשה.

כאמור, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים בדק את פעילותה של הוועדה המקומית בשנת 2006 והעלה את ממצאיו בדוח ביקורת מסכם. בשנת 2010 ביצע משרד הפנים ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בעבודת הוועדה בביקורת שעשה בשנת 2006.

בביקורת המעקב נבדקו 18 המלצות לתיקון ליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2006, בפרק שבחן את פעילותו של מערך הפיקוח. נמצא כי כ-17% מההמלצות יושמו, מהן כ-6% באופן חלקי בלבד, וכ-77% מההמלצות לא יושמו כלל. בין ההמלצות שלא יושמו: (1) העסקת מפקחי בנייה על פי התקן שנקבע במשרד הפנים; (2) גיבוש קובץ נוהלי עבודה בעבור מדור הפיקוח.

בבית שמש נמצאו חריגות בנייה רבות כפי שיוצג להלן. הדברים באו לידי ביטוי גם בגזר הדין שניתן בבית משפט השלום בבית שמש בפברואר 2012²⁸ ובו כתב השופט מינטקביץ: "יצירת יחידות דיור חדשות יש מאין מתגלה לעיני משבוע לשבוע כמכה מקומית אשר נזקיה רבים".

בדיון שהתקיים במליאת הוועדה המחוזית בפברואר 2012 בנושא פעילות האכיפה והפיקוח של ועדות מקומיות, ובהן הוועדה המקומית, טען מנהל הפיקוח המחוזי כי "קיימת העלמת עין או

27 מחקר בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה, דוח מסכם, משרד הפנים (אוגוסט 2003).

28 ת"ב 24001-02-11 (שלום בבית שמש) ועדה מקומית בית שמש נ' גומבו, נבו.

הסכמה שקטה של מועצת העיר" בבית שמש לתופעה של בנייה בלתי חוקית במוסדות חינוך המסכנת את התלמידים השוהים בהם.

כוח אדם במדור הפיקוח

מתכנית העבודה של אגף הנדסה לשנת 2010 עולה כי תפקידיו של מדור הפיקוח על הבנייה בוועדה המקומית (להלן - מדור הפיקוח) הם מרובים וכוללים, בין השאר, ביצוע מערך של חמישה סיורים לכל היתר בנייה; הוצאת צווי הפסקת עבודה; קידום הוצאת צווים שיפוטניים; סיוע בגיבוש כתבי אישום; שיתוף פעולה עם משטרת ישראל לצורך אכיפת צווים; נוכחות בביצוע צווי הריסה; סיור עם מהנדס העירייה באתר לפני כל דיון בוועדת בניין ערים; עבודה בתיאום עם היועץ המשפטי בכל תיקי הבנייה שבהם הוגשו כתבי אישום; בדיקת מבנים לפני קבלת טופס אכלוס.

חרף ריבוי המטלות והתפקידים של מדור הפיקוח הוא לוקה במחסור מתמשך בכוח אדם, כמפורט:

בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2002-2004, על אף הגידול המרשים שחל במספר התושבים ובהיקף הבנייה בבית שמש, לא גדל מספרם של העובדים והמשרות בתחום הפיקוח על הבנייה בעשר השנים שקדמו לביקורת. כך, בשנים אלו הועסקו במדור הפיקוח שני עובדים לסירוגין, בהיקף של 1.6 משרות בלבד לשניהם.

מחקר 2003 גיבש מודל תקינה למדורי הפיקוח בוועדות המקומיות. על פי דוח משרד הפנים משנת 2006 הייתה התקינה המומלצת לאותה שנה, על בסיס המחקר, 5.1 משרות במדור הפיקוח שבועדה המקומית, אך בפועל מספר המשרות המאוישות באותה שנה היה נמוך מהמומלץ בדוח ב-2.6 משרות (למעלה מ-50%).

בביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2008-2009 הועסק בוועדה המקומית מפקח אחד בלבד. במהלך שנת 2010 התקבלו לעבודה בוועדה שני מפקחים נוספים, אך מפקחת אחת מועסקת גם כעוזרת למהנדס העירייה. כלומר בזמן הביקורת הועסקו במדור הפיקוח של הוועדה המקומית בתפקידי פיקוח באופן מלא שני מפקחים בלבד, ואילו משרת מנהל מדור הפיקוח, משרות שני מפקחים נוספים ומשרת מזכירה לא אוישו.

עוד נמצא כי משנת 1995 לא מונה מנהל למדור הפיקוח, ולפיכך מאז לא היה במדור כל גורם שינחה את המפקחים, יקבע תכנית עבודה ויבדוק את הדיווח השוטף על ממצאיהם.

נמצא כי העירייה והוועדה המקומית לא פעלו להתאים את מבנה מדור הפיקוח ואת מספר המפקחים על הבנייה לצרכים ולממדים החדשים של הבנייה בעיר. ללא מנהל מדור וללא איוש מלוא תקן המפקחים כפי שהומלץ זה מכבר על ידי משרד הפנים - עבודת הפיקוח אינה מלאה ואינה אפקטיבית דייה.

בתשובתו של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012, נכתב כי עם כניסתו לתפקיד הורה על תגבור מדור הפיקוח מתוך הכרה עמוקה במורכבות תפקידיו הרבים. עוד כתב כי משנת 2008 פורסמו עשרה מכרזים בניסיון לקלוט מנהל ומפקחים חדשים למדור הפיקוח של הוועדה המקומית, אך בשל השכר הנמוך שנקבע למשרות אלה - על פי הסכמים קיבוציים והנחיות משרד הפנים - לא נמצאו די מועמדים מתאימים.

בתשובת הוועדה המחוזית מיולי 2012 נכתב כי אף לדעתה יש למצוא בהקדם האפשרי פתרון לבעיית כוח האדם החמורה שהיא גורם כבד משקל בהיווצרות הליקויים שהועלו. עוד נכתב בתשובה כי בהחלטת הוועדה המחוזית מאפריל 2012 התבקשו ראשי הוועדות המקומיות במחוז, ובית שמש בכללן, להעביר ללשכת התכנון המחוזית נתונים ברורים בדבר התקנים הקיימים

למפקחים, היקפי השכר המאושרים, היקפי פעילות המפקחים וכן הצרכים והבקשות של הוועדות המקומיות לתוספת תקנים ולאישור העלאת שכר. ואולם עד מועד מתן התשובה לא התקבלו נתונים בעניין מעריית בית שמש.

בתשובת אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים מיולי 2012 נכתב כי הוא נמנע מלהתערב בסדרי העדיפויות של העיריות בתחום כוח האדם, ועיריית בית שמש פועלת באופן עצמאי במסגרת אישור תקציבה לקביעת המבנה הארגוני ותקן כוח האדם. עוד נכתב בתשובה כי האגף מודע לבעיית שכר המפקחים, ולכן סוכם בין משרד הפנים ומשרד האוצר כי ניתן יהיה לאשר חוזים אישיים למפקחים בשכר גבוה יותר מזה שנקבע בהסכמי השכר הקיבוציים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול ביתר שאת לאישור של תפקיד מנהל מדור פיקוח ותקן המפקחים המומלץ על ידי משרד הפנים.

על משרד הפנים לבחון עם עיריית בית שמש דרכים לפתרון בעיית המחסור המתמשך במפקחים בוועדה המקומית, ולסייע בכך לביטוסו של מדור פיקוח אפקטיבי ומועיל בוועדה המקומית.

נוהלי עבודה והנחיות

ארגון שמשימותיו הן מורכבות ונדרש בהן תיאום מרבי בין יחידותיו ובין גופים נוספים, מן הראוי שיפעל על פי דפוסי עבודה קבועים, ברורים ואחידים שיהיו מעוגנים בהנחיות ובהוראות קבע, כדי להקל על העובדים והמנהלים למלא את משימותיהם.

במחקר 2003 הומלץ שהוועדות המקומיות יגבשו קובץ נהלים בעבור יחידות הפיקוח על הבנייה בנושאים שונים, לדוגמה: טיפול בבקשה להיתר בנייה; טיפול ומעקב אחר בנייה חדשה; ביצוע ביקורת וטיפול בבקשה לטופס אכלוס; טיפול בתלונות על עברות בנייה; פתיחת תיק פיקוח והמשך הטיפול בו; הכנת תיק תביעה; הכנה לדיונים בבית משפט; טיפול בצווי הפסקת עבודה וצווי הריסה; הכשרת מפקחי בנייה.

בביקורת הקודמת נמצא כי הוועדה המקומית לא פרסמה נוהלי עבודה ולא ניתנו למפקחים הנחיות סדורות בנוגע לתדירות הביקורים באזורים השונים של העיר ובאתרי הבנייה. עוד נמצא שרוב עברות הבנייה שנחשפו התגלו כתוצאה מתלונות שהתקבלו או מסירות אקראיים, ולא כתוצאה מעבודה שגרתית סדורה של המפקחים.

בתשובת ראש העירייה דאז לממצאי הביקורת הקודמת צוין כי מהנדס עיריית בית שמש ידאג לקבוע נהלים שייכתבו בתכנית העבודה לשנת 2006, והם יפורסמו לא יאוחר מסוף שנת 2005.

בביקורת הנוכחית נמצא כי התחייבות ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית דאז לא מולאה, ולא נקבעו ולא פורסמו שום נהלים לעבודת הפיקוח בוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה כי אף שחלף זמן כה רב, לא קוימה התחייבות ראש העירייה דאז ולא תוקנו ליקויי הביקורת הקודמת. בגלל אזלת ידה של הוועדה המקומית מדור הפיקוח ממשיך לפעול ללא נהלים וללא תכנית עבודה והוא מתקשה למלא את תפקידו.

סיורים באתרי הבנייה

כאמור, על פי תכנית העבודה של אגף הנדסה לשנת 2010 נאמר שבין תפקידיו של מדור הפיקוח על הבנייה לקיים בכל אתר בנייה חמישה ביקורים²⁹.

הביקורת העלתה כי לא היו הנחיות פנימיות בנוגע לתדירות הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה ובנוגע לרישום השוטף לגבי הביקורים, ואף לא היו הנחיות פנימיות בנוגע לאופן הדיווח על הממצאים שהועלו ולדרכי הטיפול בחריגות בנייה. עוד הועלה כי לא היה מעקב שיטתי אחר תיקים שהופק בהם היתר בנייה וכי לא הייתה בקרה שיטתית לפני שניתנו טופס אכלוס ותעודת גמר.

פתיחת תיקי פיקוח

במחקר 2003 הומלץ שמוסדות התכנון יכינו נוהל שיגדיר באופן ברור את התהליך שיש לבצע בכל גילוי של עברת בנייה או שימוש חורג.

בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה לא תוקנו והמידע על עברות בנייה שהוביל לפתיחת תיקי פיקוח עדיין נאסף ברובו מתלונות שנמסרו למדור הפיקוח ולא כתוצאה מסיורים יזומים של מפקחי הבנייה. עוד נמצא כי תלונות שנמסרו למפקחים לא תועדו באופן מסודר ומלא.

נמצא כי בוועדה המקומית לא נדרשו המפקחים להגיש דיווח על ביקורים באתרי בנייה ועל סיורים אקראיים שקיימו במרחב התכנון המקומי לאיתור עברות בנייה, ולכן לא נמצאו דוחות שוטפים שלהם על ביקור באתרים. בהיעדר דוחות כאלה לא ניתן לדעת אם לא היה פיקוח על הבנייה באתרים השונים כלל, או שהמפקחים ביקרו באתרים אך לא דיווחו על הביקורים ועל ממצאיהם.

במדור הפיקוח לא נמצאו סימוכין לתיקי פיקוח שנפתחו בשנים 2005-2008. בשנים 2009-2011 בוצע תיעוד חלקי בלבד לנוחות עבודתם של המפקחים באופן שאינו סדור או עקבי. ברישומים אלה נמצאו סימוכין לפתיחת 17 תיקי פיקוח בלבד בשנת 2009, 102 תיקים בשנת 2010 ו-134 תיקים מינואר עד נובמבר 2011.

על הוועדה המקומית לפעול לאלתר לקביעת כללים, הנחיות ונהלים לעבודת מפקחי הבנייה. כמו כן יש להכין למפקחים תכניות עבודה שייגזרו מדגשי הוועדה המקומית, ולדרוש מהם דיווח על עמידה ביעדים. קביעת כללים, הנחיות ונהלים היא חיונית כדי שעבודת המפקחים תוכל להשיג את מטרתה ושיהיה אפשר לפקח עליה ולבקר.

בתשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 נכתב כי בעקבות הביקורת הוא הורה לדרג המקצועי להתחיל באופן מידי בהכנת נוהל כולל למדור הפיקוח בוועדה המקומית.

כלי עבודה ואמצעי ניוד

במחקר 2003 הומלץ לקבוע תקן לרכב לכל מפקח בנייה, ולהפעיל מנגנון שיאפשר למפקחים חופש פעולה בכל הנוגע לסיורים בשטח בלי שיצטרכו לדאוג לכיסוי עלויות השימוש ברכב. גם בדוח הביקורת המסכם של משרד הפנים הומלץ לקבוע תקן שיקצה רכב שטח לכל מפקח. משרד מבקר

29 על פי מחקר 2003 ביקורים אלה מיועדים על פי רוב להתקיים בזמן הגשת הבקשה להיתר, בשלב חפירת יסודות המבנה, בשלב בניית השלד ולאחר הגשת הבקשה לטופס אכלוס.

המדינה מצא כי המלצות אלה לא יושמו, ובפועל לרשות מפקחי הבנייה עומד רכב אחד בלבד. אמצעים נוספים שעליהם הומלץ במחקר 2003 ובדוח של משרד הפנים, כגון קביעת תקן של מכשיר GPS לכל רכב ומד מרחק דיגיטלי לכל מפקח, לא יושמו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית כי עליה לתת בידי מפקחי הבנייה את הכלים הבסיסיים אשר יאפשרו להם לקיים עבודת פיקוח יעילה. היעדרם של כלי עבודה בסיסיים אלו מקשה על המפקחים - ולעתים אף מונע מהם - לבצע את המוטל עליהם.

בתשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 נכתב כי בניגוד לממצאי הביקורת לרשות אגף הנדסה עומדים כלי רכב, ואף יתר האמצעים שדורשים המפקחים הועמדו לרשותם. כמו כן ניתנה להם הרשאה מלאה לרכישת אמצעים נוספים שיהיו נחוצים להם בעבודת הפיקוח.

למרות האמור בתשובתו של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה בדבר האמצעים העומדים לרשות המפקחים, מממצאי הביקורת ומהנתונים שאומתו במהלך הביקורת עם מהנדס הוועדה והמפקחים עולה כי האמצעים שניתנו להם אינם מספקים.

O

הקשיים שעומדים לפני מדור הפיקוח בוועדה המקומית ומונעים ממנו לבצע כראוי את תפקידו ידועים זה שנים לנבחרי העירייה ולבכירה. בביקורת נמצא כי גם הפיקוח המחוזי במשרד הפנים התריע לפני העירייה פעמים רבות על המחסור בכוח אדם במדור הפיקוח ועל הצורך בהשלמת ציוד תקני למפקחים. על העירייה והוועדה המקומית לפעול לחיזוק מערך הפיקוח על הבנייה לאלתר.

דוגמאות לחריגות בנייה שלא נאכפו על ידי מדור הפיקוח בוועדה המקומית

1. נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בבית שמש באפריל 2012 ומצאו כי קיימים מבנים ותוספות בנייה רבים בכל רחבי העיר שנבנו ללא היתר לכאורה. מבדיקה במדור הפיקוח עלה כי חריגות הבנייה הרבות ברחובות השונים בעיר לא טופלו על ידו.

בחריגות הבנייה האמורות נמצאו הוספת קומות לבניינים, בנייה בעליות גג, בניית חדרי נוספים בצדי הבניינים, סגירת מרפסות ובניית מוסדות חינוך ודת.

2. במהלך הביקורת נבחנו תיקי רישוי של שני בניינים ברחוב ב' (להלן - תיקי בניין ז' ו-ח'). שני הבניינים נבנו על ידי אותו קבלן ויש להם מאפיינים אדריכליים דומים. במרץ 2006 ניתנו היתרי בנייה בשני התיקים: בתיק בניין ז' ניתן היתר לבניית בית משותף ובו 14 יחידות דיור, ובתיק בניין ח' ניתן היתר לבניית בית משותף ובו 16 יחידות דיור. מספר יחידות הדיור שניתנו להן ההיתרים תואם את תכנית המתאר המפורטת החלה על האזור³⁰. בשנת 2008 הגיש הקבלן בקשות להיתר

לביצוע שינויים בשני הבניינים ובהן ביקש להוסיף לכל אחד מהבניינים שטחי שירות, ובאפריל 2008 ניתנו היתרים לתוספת שטחי שירות למחסנים לכל בניין בקומת הכניסה.

בשני תיקי הבניין לא נמצאו סימוכין לבדיקות שהיה על הרשות המאשרת לבצע לפני מתן טופסי אכלוס בשנים 2007-2008, כדי לאשר שהבנייה בפועל תואמת את היתר הבנייה.

על פי נתונים שמסרה גזברות העירייה, מספר דירות מגורים המחויבות בארנונה בבית המשותף בתיק בניין ז' עומד על 16 דירות מגורים, אף שההיתר מאפשר בניית 14 דירות בלבד, ומספר דירות המגורים בבית המשותף בתיק בניין ח' עומד על 18 דירות מגורים, אף שההיתר מאפשר בניית 16 דירות בלבד.

מביקור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי מגורים אלה עלה כי בקומות הכניסה קיימות שתי דירות מגורים בשטח שהיה אמור לשמש מחסנים על פי ההיתר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית לא קיימה את הנדרש על פי החוק, ולא בדקה באמצעות מדור הפיקוח אם הבנייה בפועל אכן תואמת את היתר הבנייה לפני שהנפיקה טופסי אכלוס לבנייני המגורים, ובכך אפשרה חריגות בנייה חמורות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולעירייה כי שיתוף פעולה עם גזברות העירייה וביצוע מעקב אחר נתוניה יכול לסייע למדור הפיקוח למלא את תפקידו.

O

נמצא כי פעולות הפיקוח במרחב התכנון המקומי בית שמש לאורך השנים לא היו מקיפות, שיטתיות ואפקטיביות דיין, ועל ידי כך מתאפשרת בנייה ללא היתרי בנייה או בחריגה מהיתרים. כן נמצא כי עיריית בית שמש והוועדה המקומית לא פעלו להתאים את מספר המפקחים על הבנייה, הכשרתם והאמצעים העומדים לרשותם לתנאים שהשתנו בעיר ולבנייה המואצת המתקיימת בה.

פעילות תקינה של הוועדה המקומית אפשרית רק אם מערך הפיקוח מתפקד באופן נחרץ ויעיל ומספק מידע אמין לוועדה. בביקורת נמצא כי בכירי העירייה והעומד בראשה ובראש הוועדה המקומית מודעים לקשיים העומדים לפני מערך הפיקוח ולחוסר יכולתו למלא את ייעודו, אך הם אינם פועלים די הצורך כדי לחזקו.

בתשובתו של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 צוין כי בשלוש השנים הראשונות לתפקידו הוגברה האכיפה, גדל מספר המפקחים ומספר התיקים המשפטיים שנפתחו גדל ב-300%. כמו כן, מתוך הכרה בחשיבות הנושא, הוא הורה על פרסום אינטנסיבי בנוגע לחשיבות הבנייה בהתאם לחוק ואף התראיין בעיתונות המקומית בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת מלמדים שבפעילות שנקט ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית והוזכרה בתשובתו לא היה די, והיא לא הביאה לשינוי מהותי בתרבות העירונית בכל הנוגע לביצוע עברות בנייה על ידי תושבי העיר ולפיקוח ולאכיפה של הוועדה המקומית.

על הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של משרד הפנים לשקול שימוש בסמכותה על פי סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה ולהורות לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה, ובמקרים המתאימים אף לשקול לבצע בעצמה פיקוח ואכיפה במרחב התכנון המקומי.

בתשובת היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה ממאי 2012 למשרד מבקר המדינה נכתב כי הוועדה המקומית אינה אוכפת כראוי את חוק התכנון והבנייה, וכי היחידה הארצית מקווה שבעקבות הביקורת תפעל הוועדה המקומית על פי תכנית אכיפה ותממש פיקוח ואכיפה יעילים.

בתשובות הוועדה המחוזית מיוני ומיולי 2012 למשרד מבקר המדינה נכתב כי גם לשיטתה יש לפעול ביתר שאת להגברת הפיקוח בוועדה המקומית, אך האחריות לאכיפת הוראות החוק הנוגעות לעברות בנייה מוטלת בראש ובראשונה על הוועדה המקומית ויש להותיר את האחריות בידיה, ולא לאפשר לה להתפרק מסמכויותיה באמצעות העברת האחריות לפיקוח לוועדה המחוזית.

לדעת משרד מבקר המדינה, משנוכחה הוועדה המחוזית כי הוועדה המקומית אינה ממלאת את תפקידיה בתחום הפיקוח באופן מתמשך, כפי שעלה בביקורת זו ובביקורות קודמות שנעשו על ידי משרד מבקר המדינה ועל ידי משרד הפנים, היה עליה לפעול למילוי החובות המוטלות עליה מכוח חוק התכנון והבנייה על מנת שהוראות החוק ייאכפו במרחב התכנון בית שמש.

עוד נכתב בתשובות הוועדה המחוזית כי מן הראוי לקבוע תוספת משקל לפעילות הפיקוח המבוצעת על ידי הוועדה המקומית בעת בחינת האפשרות להרחיב את היקף סמכויותיה של הוועדה המקומית, בין אם בהתאם להוראות סעיף 62א(ג)(1) לחוק התכנון והבנייה, ובין אם בהתאם להצעת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה.

עוד ציינה הוועדה המחוזית בתשובותיה כי מאז נובמבר 2011 היא קיימה שלושה דיונים שבהם סקרו נציגי יחידת הפיקוח המחוזית ונציגי הוועדות המקומיות את אופן טיפולם בעברות בנייה. בדיונים הדגישה הוועדה המחוזית את הצורך באכיפה נחושה ובלתי מתפשרת של דיני התכנון והבנייה. כמו כן נקבעה ישיבה בהשתתפות מ"מ הממונה על המחוז, נציגי הפרקליטות, יחידת הפיקוח המחוזי ונציגי הפיקוח של הוועדות המקומיות ובה ייבחנו דרכים לקידום הטיפול בעברות בנייה בוטות בתחום הוועדות המקומיות במחוז.

בתשובתה מיולי 2012 סיכמה הוועדה המחוזית וכתבה כי בכך נתנה את דעתה לחשיבות הטיפול של הוועדות המקומיות בעברות בנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא די בכך שהוועדה המחוזית מכירה בחשיבות הדבר - עליה גם לעקוב אחר אופן תפקודה של הוועדה המקומית ולנקוט צעדים ממשיים לשיפור מערכת הפיקוח בוועדה האזורית. זאת משום שהמערך מתאפיין זה שנים בליקויים ניכרים ובקשיים תפקודיים מרובים שבגינם מתאפשרות חריגות בנייה רבות וחמורות בתחום שיפוט של הרשות, ובייחוד לאור קידומה של בנייה מסיבית בעיר, בין השאר על ידי משרד הפנים.

האכיפה

בפרק י' לחוק התכנון והבנייה נמנו עברות הבנייה, העונשים והאמצעים למניעתן ולהפסקתן. עמם נמנים אמצעים מינהליים ושיפוטיים ובהם צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה על פי פסקי דין של בית משפט וכן קנסות וחיוב בתשלום כפל שווי. הסמכות ליתן צו הפסקת עבודה מינהלי נתונה בין השאר בידי יו"ר הוועדה המקומית ומהנדסה. הסמכות ליתן צו הריסה מינהלי מסורה בידי יו"ר הוועדה המקומית בלבד. הסמכויות השיפוטיות מסורות בידי בית המשפט המוסמך.

צווי הפסקת עבודה

החוק קבע אמצעים להפסקת חריגות בנייה בעודן באבן, ובהם צווי הפסקת עבודה מינהליים וצווי הפסקת עבודה שיפוטיים.

חוק התכנון והבנייה מעניק סמכות לכמה גורמים, ובהם יו"ר הוועדה המקומית ומהנדסה, במקרים שבהם היה יסוד סביר להניח כי מבוצעות עבודות בנייה בלי היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית כל עוד לא הוגש כתב אישום, לצוות בכתב להפסיק מיד את הבנייה.

צו זה בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו, אלא אם כן הוגשה לבית המשפט המוסמך בקשה לאישורו לפני תום אותו מועד. אם אישר בית המשפט את צו ההפסקה המינהלי, רואים בו מאותו יום ואילך צו הפסקה שיפוטי, אך אם סירב בית המשפט לאשר את הצו, הצו בטל.

בוועדה המקומית נוהג מהנדס הוועדה לחתום על צווי הפסקת עבודה מינהליים במקרים שבהם נמצאו חריגות בנייה במהלך הבנייה, אך משום שלא קיים תיעוד מסודר על כך במדור הפיקוח של הוועדה המקומית, לא ניתן לקבל תמונת מצב ברורה בנוגע למספר צווי הפסקת העבודה המנהליים שניתנו על ידי מהנדס הוועדה בשנים 2008-2011.

מנתוני הלשכה המשפטית של עיריית בית שמש עולה כי בשנים 2008-2011 הומרו 11 צווי הפסקת עבודה מינהליים בצווי הפסקה שיפוטיים.

נמצא כי השימוש שעשתה הוועדה המקומית בצווי הפסקת עבודה מינהליים לא היה יעיל, שכן היא לא פעלה לאישור רוב הצווים בבית המשפט, כדי שיקבלו תוקף של צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, וכך תוקפם היה לזמן מוגבל, והם הפכו כלי ריק.

צווי הריסה מינהליים

סעיף 238 לחוק התכנון והבנייה קובע כי אם הוקם בניין חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בניין כאמור, רשאי יושב ראש הוועדה המקומית לצוות בכתב שהבניין, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק, ובלבד שהוגש לו תצהיר חתום בידי מהנדס שהוסמך לכך שיפרט עניינים שונים שנקבעו בסעיף.

בשנים 2010-2011 נתן היועץ המשפטי לעירייה לפחות ארבע המלצות להוצאת צווי הריסה מינהליים לראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית, שמסורה לו הסמכות הבלעדית בנושא. להמלצות אלה צורף תצהירו של מהנדס הוועדה המקומית.

ראש העירייה לא אישר ולא חתם על שום צו מצווי ההריסה שהובאו לחתימתו ואף לא נימק החלטות אלו. למעשה, מאז נבחר לתפקידו בנובמבר 2008, לא הוצאו צווי הריסה מינהליים בוועדה המקומית.

בתשובתו של ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית, מר משה אבוטבול, למשרד מבקר המדינה מיוני 2012, נכתב כי צו הריסה מינהלי הוא סנקציה דרקונית, ועל כן הוא מעדיף את השימוש בפנייה לבית משפט. על פי תשובתו, במקרים קיצוניים הוא לא יתעלם מחובתו לחתום על צווי הריסה מינהליים, אך מקרים כאמור לא הובאו עד היום לפתחו.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי הסמכות להחליט על הוצאת צווי הריסה מינהליים נתונה בידו מתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית והוא צריך להפעיל שיקול דעת עצמאי בעת קבלת החלטה להשתמש בסמכותו זו. אף שיש להשתמש בצווי הריסה מינהליים באופן מדוד ובזהירות רבה, מן הראוי שלא יימנע באופן גורף מלהשתמש בה, וישקול בכובד ראש לעשות בה שימוש במקרים הראויים והמתאימים במיוחד כאשר הגורמים המקצועיים ממליצים לעשות כן, זאת לשם מניעת מקרים דומים של עברות בנייה בעתיד.

צווי הריסה שיפוטיים

סעיף 205(1) לחוק התכנון והבנייה מאפשר לבית המשפט, במקרה שאדם הורשע, בין היתר, בבנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, לצוות, בשעת גזר הדין, כי הבניין או חלק ממנו ייהרס, יפורק או יסולק על ידי הנשפט או על ידי הוועדה המקומית, אם הדבר התבקש על ידי הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה, ולחייב את הנשפט בהוצאת הביצוע.

בנסיבות הקבועות בסעיף 212 לחוק יכול בית המשפט לצוות על הריסה גם ללא הרשעה. גם סעיף 241 לחוק מאפשר לבית המשפט לצוות על הריסה, וזאת במקרים שבהם נמשכו פעולות בנייה בניגוד לצו הפסקה מינהלי או לצו הפסקה שיפוטית.

על פי נתוני הלשכה המשפטית של עיריית בית שמש, במהלך שנת 2009 נתן בית המשפט תשעה צווי הריסה שיפוטיים; 12 צוים בשנת 2010 ו-11 צוים בשנת 2011. לשם השוואה - מדוח מבקר המדינה הקודם עלה כי בשנת 2002 הוטלו 69 צווי הריסה שיפוטיים, בשנת 2003 - 22 צוים ובשנת 2004 - 31 צוים.

מהנתונים שלעיל עולה כי על אף תשובתו של ראש העירייה ולפיה הוא מעדיף את השימוש בפנייה לבית משפט על פני הוצאת צווי הריסה מינהליים, גם בשימוש שעשתה הוועדה בפנייה לבתי משפט לקבלת צווי הריסה שיפוטיים לא היה די.

במאי 2007 פנה מנהל תחום ביחידה לפיקוח על הבנייה במחוז ירושלים של משרד הפנים אל מנכ"ל העירייה וטען כי בוועדה המקומית יש גזרי דין להריסה וכולם הוטלו לביצוע על ידי הבונה, אף שבחלק מהמקרים יש אינטרס ציבורי שהוועדה המקומית תבצע את ההריסה.

נמצא כי הוועדה המקומית אינה מנהלת מעקב אחר ביצוע צווי הריסה שניתנו על ידי בית המשפט. בביקורת נמצאו תיקים מהשנים 2007-2009 שבהם הורה בית המשפט על הריסה, אך הנאשמים לא

מילאו אחר צווי בית המשפט, חריגות הבנייה נותרו על כנן והוועדה המקומית לא עמדה על ביצוע הצווים ולא ביקשה מבית המשפט להטיל על הנאשמים צווי מעצר עד ביצוע צווי ההריסה.³¹

משרד מבקר המדינה שב והעיר לוועדה המקומית כי אכיפת דיני התכנון והבנייה היא מתפקידיה, ונועדה, בין השאר, להגן על בטיחותם של תושביה. על הוועדה המקומית למלא את תפקידיה, ולעשות שימוש בסמכויות הנתונות לה מכוח החוק כדי לוודא שיתממשו הוראות בית המשפט והצווים שהוציא. בכלל זה עליה לבקש מבית המשפט לבצע את גזרי הדין בעצמה על מנת לוודא שהם יאכפו על נאשמים הנמנעים מלבצעם.

מדיניות האכיפה בעיריית בית שמש

1. הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית עלולה לשמש תמריץ לציבור לעבור על החוק ולהעמיד את מוסדות התכנון והבנייה לפני עובדה מוגמרת. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004 דן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין תכניות המיועדות להכשיר בנייה בלתי חוקית בדיעבד וקובע לפיהן כי "מוסדות התכנון כולם, ובכללם הוועדה המקומית, חייבים [ההדגשה במקור] לתת דעתם בעת שהם דנים בתכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה... [ל]שיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול שיקוליהם לצורך קבלת החלטתם".

כאמור, ביוני 2007 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לפני הוועדה המחוזית לאשר את תכנית המתאר בש/835/יח שהגישו תושבי רחוב א' ושני רחובות סמוכים, ולפיה ישונו, בין השאר, ההוראות החלות על האזור מכוח תכנית מ.י. 835/במ ויוגדלו זכויות הבנייה באזור.

בדיון שהתקיים בוועדת המשנה אמרו חבר מועצת העיר החבר בוועדה, היועץ המשפטי של הוועדה, והיועץ המשפטי של העירייה כי מדיניות הוועדה המקומית היא שיש להגיש כתבי אישום נגד עברייני בנייה גם אם הם פועלים במקביל לקידום תכנית מתאר חדשה שעשויה להכשיר את חריגות הבנייה.

למרות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, המדיניות המוצהרת של הוועדה המקומית והעובדה שתכנית המתאר החדשה לא הוגשה לוועדה המחוזית עד סיום הביקורת, ואף שחלפו למעלה מארבע שנים מהחלטת הוועדה המקומית להמליץ על הפקדתה, לא פעלה הוועדה המקומית לאכיפת דיני התכנון והבנייה ברחוב א'.

2. בעת ההכנה לדיון בוועדת המשנה של הוועדה המקומית בנושא, פנה בינואר 2007 מתכנן העירייה אל מחלקת הגבייה של העירייה בבקשה לקבל את הנתונים שבידיה בנוגע לשטחי הבתים ברחוב א' שהתקבלו ממדידות שביצעה עבודה חברה פרטית. מהנתונים שהועברו מהגזברות לאגף הנדסה עוד בשנת 2007 עלה כי ברחוב קיימות חריגות בנייה בקנה מידה גדול מהיתרי הבנייה ומתכנית המתאר החלה על האזור. מנתוני הגזברות שהועברו למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 עלה כי היקף חריגות הבנייה ברחוב א' גדל משנת 2007.

בתיק בניין א' ניתן בספטמבר 2003 היתר לבנייה לכ-342 מ"ר. לעומתם עולה מנתוני מחלקת הגבייה של עיריית בית שמש לשנת 2012 כי שטח הבית לצורך תשלום ארנונה גדול יותר והוא 507 מ"ר.

בתיק בניין ב' ניתנו היתרי בנייה באוגוסט 2005 וביוני 2006 ל-338 מ"ר. מנתוני מחלקת הגבייה של העירייה לשנת 2012 עולה כי שטח הבית לצורך תשלום ארנונה גדול יותר - 438 מ"ר.

בתיק בניין ג' נמצא היתר בנייה שניתן ביוני 2006 לכ-200 מ"ר. מנתוני מחלקת הגבייה של העירייה לשנת 2012 עולה כי שטח הבית לצורך תשלום ארנונה גדול יותר - 345 מ"ר.

על אף המידע שהועבר לאגף הנדסה בנוגע לחריגות בנייה חמורות שבוצעו ברחוב א' נמנעה הוועדה המקומית מלפעול לאכיפתן.

על העירייה והוועדה המקומית לדאוג להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הוועדה המקומית ואגף הנדסה ובין גזברות העירייה כדי להגביר את אכיפת דיני התכנון והבנייה ולהבטיח שמאגר הנתונים של מערך הגבייה יהיה מעודכן ככל הניתן.

פרס ניהול תקין

במשך שנים נוהג משרד הפנים להעניק פרסים כספיים לרשויות מקומיות על ניהול ארגוני תקין ומתן שירותים יעיל לפי אמות מידה תקציביות וארגוניות שקבע.

בקווים המנחים לפרסים בשנים 2009-2010 נקבע כי הרשויות ייבחנו במדדי ניהול כספי ומינהלי ויצטרכו לעמוד בתנאי סף בשני התחומים. רשויות שעמדו בתנאי הזכאות לפרס ניהול כספי ומינהלי תקין בשנים 2009 ו-2010 נבחנו לשם קביעת גובה המענק בפרמטרים כשכר וכוח אדם; מערך רישוי עסקים; תפקוד הוועדה לתכנון ובנייה, אכיפת חוק התכנון והבנייה וקיומם של חובות כספיים של נבחרים הציבור. על פי הקווים המנחים - רשות שאינה עומדת באחד הפרמטרים לפחות, תקבל בשלב ראשוני 2/3 מהמענק שהיא נמצאה זכאית לו, ויתרת המענק תעוכב עד תיקון כל הליקויים.

משרד הפנים מצא כי עיריית בית שמש עמדה בתנאים הנדרשים בשנים 2009 ו-2010, והיא ראוייה לפרס ניהול תקין. ואולם, משום שהיחידה הארצית לפיקוח במשרד הפנים קבעה בחוות דעתה למתן הפרס כי אכיפת חוק התכנון והבנייה בבית שמש היא גרועה - עיכב משרד הפנים 1/3 מגובה הפרסים שהוענקו לעירייה. הליקוי לא תוקן הן בשנת 2009 והן בשנת 2010 - ולכן לא קיבלה עיריית בית שמש את יתרת המענק המעוכב.

מתשובת הוועדה המחוזית מיוני 2012 עולה כי מתן משקל לאופן טיפולן של הוועדות המקומיות בעברות בנייה בעת בחינת זכאותן לפרס ניהול תקין, כפי שנעשה בעניינה של הוועדה המקומית, הוא כלי ראוי בידי משרד הפנים להגברת הפיקוח והאכיפה ברשויות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אמנם בחן את הפרמטרים האמורים בעת בחינת זכאותה של עיריית בית שמש לפרס בשנים 2009 ו-2010, אך גם בהפחתת גובה הפרס ב-1/3 מערכו לא היה כדי להביא לשיפור של ממש בתפקוד הוועדה המקומית בתחום הפיקוח. ועל כן ספק אם די באמצעי זה כדי לסייע לוועדה המקומית לשפר את תפקודה בתחום זה.

כוח אדם בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ובאגף ההנדסה

היקף הבנייה הנרחב והגידול באוכלוסיית העיר מטיל על עובדי הוועדה המקומית ואגף הנדסה עומס רב ביותר.

מהביקורת הקודמת עולה כי בשנים 2002-2004 לא עמד אגף ההנדסה באתגרים הרבים שעמדו לפניו.

על פי תכנית העבודה של האגף בשנים 2010 ו-2011 הוא היה אמור לעסוק בתכנון לטווח הקצר ולטווח הארוך: הקמת שכונות חדשות שיזמו משרד השיכון או יזמים פרטיים בשיתוף הוועדה המקומית; רישוי ופיקוח - הוצאת היתרי בנייה ופיקוח; ליווי פרויקטים של משרד החינוך בתחום בינוי מבני חינוך וציבור ופיקוח עליהם; פיתוח שכונות; ליווי, תכנון וביצוע של עבודות תשתית בתחום התחבורה, כגון מעגלי תנועה ושרדות.

ממכתבו של מהנדס העירייה מדצמבר 2010, הועלה כי חלק מתכנית העבודה של שנת 2010 לא בוצע באותה שנה והועבר לשנת 2011, בין השאר בשל מחסור בכוח אדם בוועדה המקומית ובאגף ההנדסה.

הגידול המסיבי באכלוס ובבנייה בעיר חייב את העירייה להיערך לכך בהיבטים השונים של עבודתה. בין השאר היה עליה לבחון את הגדלת תקן כוח האדם והעובדים בתחומי הרישוי, הפיקוח והאכיפה, או את הוצאתם, אם ניתן, למיקור חוץ. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי על אף פניות מרובות של מהנדס העירייה אל ראש העירייה ואל מנכ"ל העירייה לא בוצע ניתוח צרכים של כוח האדם באגף ההנדסה ובוועדה המקומית, ולא חלו שינויים מהותיים בתקינת כוח האדם שלהם במשך השנים³², אף שבתחום הפיקוח לפחות נקבע מפתח תקינה ברור, כמפורט לעיל.

הועלה כי למרות שילוש האוכלוסייה בעיר ב-15 השנים האחרונות, הגידול שחל בהיקף העבודה באגף ההנדסה ובוועדה המקומית והצורך של העירייה להשקיע מאמצים מרובים כדי לספק לתושביה שירותים נאותים, לא חל גידול מתאים בכוח האדם האמון על תכנון העיר, על הבקשות להיתרי בנייה ועל הפיקוח והאכיפה של דיני התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש ולוועדה המקומית כי קצב הגידול המהיר של תושבי העיר ויחידות הדיור שנבנו בה חייבו אותן לקיים ניתוח צרכים של המבנה הארגוני של העירייה בכלל, ושל אגף הנדסה והוועדה המקומית בפרט.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולעיריית בית שמש כי עליהם לדאוג להתאמת מצבת כוח האדם בתחום ההנדסה בעירייה לגודל האוכלוסייה בעיר, כדי שניתן יהיה לטפל כראוי בצרכיה.

מתשובת אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים מיולי 2012 עולה כי מדיניות האגף היא להימנע מהתערבות בסדרי העדיפויות של העיריות בתחום כוח האדם. על פי התשובה, אם משרד הפנים מזהה פגם מהותי בשיקול הדעת של הרשות המקומית בהגדרת המבנה הארגוני שלה ומצבת כוח האדם, יש ביכולתו להתערב רק במסגרת הליך אישור התקציב של הרשות המקומית במחוז.

בתשובת הוועדה המחוזית מיולי 2012 נכתב כי שבוע לפני מתן התשובה התקיים דיון אצל מ"מ הממונה על המחוז בהשתתפות ראש העירייה וגזברה בעניין תקציב העירייה לשנת 2012. בדיון זה

32 ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), עמ' 501.

סוכם כי עד סוף שנת 2012 תפעל העירייה להוספת סגן מנהל למחלקת הנדסה, מנהל למדור הפיקוח ומפקח נוסף.

עוד נכתב בתשובת הוועדה המחוזית כי בעקבות ממצאי מבקר המדינה תיקבע סדרת ישיבות עם הוועדה המקומית לגיבוש תכנית עבודה להסדרת הליקויים, ועל פי התקדמות הדיונים ייבחן הצורך בנקיטת אמצעים, בעיקר בתחומי כוח אדם, הכשרה מקצועית והצבת יעדים למימוש.

ניגודי עניינים באגף הנדסה בוועדה המקומית

האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחומי המשפט הציבורי והן בתחום המשפט הפרטי. עובד ציבור או ממלא תפקיד ציבורי עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. הכלל צופה פני העתיד, על כן אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים; די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים הנמדדת באמות מידה אובייקטיביות.³³

הועלה כי קיים חשש שעובדת לשעבר בוועדה המקומית ועובדת אגף הנדסה והוועדה המקומית נמצאו במצב של ניגוד עניינים. להלן פירוט הממצאים:

מזכירת הוועדה המקומית לשעבר

מזכירת הוועדה המקומית לשעבר הועסקה בעיריית בית שמש כעובדת קבועה החל באפריל 1996. באוגוסט 2009, כאשר מילאה את תפקיד מנהלת מדור רישוי בנייה באגף הנדסה בעירייה ושימשה מזכירת הוועדה המקומית, ביקשה לצאת לחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) למשך שנה לכל היותר לשם הסדרת ענייניה האישיים. באישור מנכ"ל העירייה יצאה מזכירת הוועדה לחל"ת למשך שנה בנובמבר 2009.

סעיף 5.18.1 (א) באוגדן תנאי השירות של העובדים בשלטון המקומי קובע כי לא תאושר בקשה לחל"ת אם יביא אישור הבקשה את העובד להתנגשות אינטרסים עם תפקידיו או עם עבודתו ברשות המקומית.

עם יציאתה לחל"ת החלה מזכירת הוועדה להגיש תכניות לוועדה המקומית בלי שקיבלה אישור לכך מהעירייה. בדיון שהתקיים בעניינה בינואר 2010, כחודשיים לאחר יציאתה לחל"ת, שבו השתתפו היועץ המשפטי של העירייה, מבקר העירייה, מנהל אגף משאבי אנוש של העירייה והעובדת סוכם, בין השאר, כי לשם מניעת כל ספק וחשש לניגוד עניינים, לא תטפל העובדת בבקשות להיתרים או בשינויי תכניות מתאר שהוגשו במועד שקדם ליציאתה לחל"ת, אלא רק במקרים חריגים ובכפוף לאישור פרטני של נציגי העירייה, אך אין כל מניעה שתטפל בהגשת בקשות חדשות.

33 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת העיר פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566; בג"ץ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קריית אתא, פ"ד מד(3) 157. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 257 (2007), בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את האישור שנחנה העירייה לבקשתה של העובדת לעסוק בהגשת תכניות לוועדה המקומית בזמן שהותה בחל"ת, שכן, לדוגמה, העובדת עלולה לנצל את העובדה שעובדי הוועדה המקומית ייעתרו לבקשות שהיא מגישה ויקדמו אותן, על מנת לשמור עמה על יחסים תקינים בעת חזרתה לעבודה בעירייה ובוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה גם את מתן האפשרות למזכירת הוועדה לטפל בבקשות להיתרים או בשינויי תכניות מתאר שהוגשו במועד הקודם ליציאתה לחל"ת במקרים חריגים ובכפוף לאישור פרטני. סעיף 2 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 [להלן - חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה)], קובע כי מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד הציבורי שבו שירת. הוראה זו החלה על מי שפרש מהשירות מקל וחומר ראוי שתחול על מי שעזב את השירות באופן זמני כמו העובדת אשר יצאה לחל"ת ועתידה לשוב לעבודתה.

כאמור, בביקורת נמצא כי בנובמבר 2009 החלה מזכירת הוועדה להגיש בקשות ועד סוף שנת 2011 היא הגישה 93 בקשות להיתרי בנייה שרובן בקשות היתר לתוספות בנייה. עוד נמצא כי גם עיריית בית שמש שכרה את שירותיה כמגישת תכניות לוועדה המקומית והיא הגישה בשמה תכניות בזמן שהיו ביניהן יחסי עובד-מעביד.

נמצא כי העובדת לא עמדה בהסכם שלה עם נציגי העירייה, ובשני מקרים לפחות טיפלה בבקשות להיתרי בנייה מהוועדה המקומית בתיקים שטיפלה בהם קודם לכן כמזכירת הוועדה, בלי שנמצא כי ניתן לה אישור פרטני לטיפול בתיקים אלה. בתיק בניין ה' שטיפלה בו בשנת 2003 כמזכירת הוועדה, הגישה העובדת בשם בעלי הנכס בקשה נוספת להיתר בנייה ביולי 2010; בתיק בניין ט' שהייתה מעורבת בו בשנת 2008 כמזכירת הוועדה המקומית, הגישה העובדת בשם עיריית בית שמש בקשה להיתר בנייה בשנת 2010.

במרץ 2011 הודיעה מזכירת הוועדה כי אינה מעוניינת בהארכת חופשתה והתפטרה מעבודתה בעירייה. ואולם רק בפברואר 2012, במהלך הביקורת, למעלה משנתיים מאז יצאה לחל"ת, הוסדרה פרישתה מהעירייה.

בתשובתה של מזכירת הוועדה לשעבר למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 נכתב כי היא פועלת בהתאם לסיכום שהושג עם העירייה, והיא מבצעת את עבודתה ללא כל כוונה לנצל את המעמד שרכשה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהעובדת הגישה בקשות לוועדה המקומית בתיקים שטיפלה בהם כמזכירתה, בניגוד לסיכום שהושג בין נציגי העירייה ובניה.

עם פרישתה מעבודתה בעירייה חלות על מזכירת הוועדה לשעבר הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה). על הוועדה המקומית לוודא שהיא לא תגיש תכניות בעניינים שטיפלה בהם בעבר, ועל היועץ המשפטי של העירייה לוודא שהיא תגיש בקשה לקבלת היתר על פי החוק, ותפעל בהתאם להסדר שיקבע באילו נושאים היא רשאית לטפל.

עוזרת מהנדס העירייה והממונה על הקמת מבני ציבור

עוזרת מהנדס העירייה והוועדה המקומית והממונה מטעם העירייה על הקמת מבני ציבור בעיר בהיבט הארגוני (להלן - עוזרת מהנדס העירייה) אחראית במסגרת תפקידיה, בין השאר, לליווי התכנון של כל מבני החינוך והציבור בבית שמש ולאישור התכנון במשרדי הממשלה ובגופים הציבוריים הרלוונטיים; לפיקוח מטעם העירייה על בניית מבני הציבור; לליווי תקציבי של כל פרויקט; לטיפול ברישוי מבני הציבור (הפקת היתרי בנייה, טופסי אכלוס ואישורי גמר) ועוד.

בן זוגה של עוזרת מהנדס העירייה, אינו עובד עירייה ועוסק בעריכת בקשות להיתרי בנייה בעבור גורמים שונים. מהנתונים שנמצאו בוועדה המקומית עולה כי במהלך השנים 2002-2010 הגיש בן הזוג לוועדה המקומית 239 בקשות להיתר בנייה (כעורך הבקשה). רוב הבקשות היו לבניית בתים משותפים, בתים דו-משפחתיים, משרדים ומבני תעשייה. במהלך השנים הגיש בן הזוג גם בקשות להיתרי בנייה ל-24 מבני ציבור (ובהם בתי כנסת, בתי ספר, גני ילדים, מועדון נוער) בשם עמותות שונות.

בתשובתה של עוזרת מהנדס העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 היא טענה כי היא מלווה את התכנון המפורט ואת הביצוע בפועל של מבני הציבור אך לא את נושא הרישוי.

שלא לפי תשובתה, ממסמכים שונים בעירייה עולה כי עבודתה של עוזרת מהנדס העירייה כוללת בין השאר טיפול בנושאי רישוי מבני ציבור והכנת תיקי רישוי לקראת הפקת היתרים, טופסי אכלוס ואישורי גמר בנייה.

בחודשים ינואר-פברואר 2012 היה מהנדס העירייה בחופשת מחלה ובמהלכה מילאה העוזרת שלו חלק מתפקידיו ובהם אישור דיווחי הנוכחות של עובדי אגף ההנדסה והוועדה המקומית וריכוז כל ההיתרים וטופסי האכלוס והעברתם לחתימתו של מהנדס העירייה.

בתפקידה הזמני האמור נמצאה עוזרת מהנדס לכאורה בניגוד עניינים, משום שבתפקיד זה הייתה ממונה בפועל על עובדי הוועדה המקומית האמונים על טיפול בבקשות כגון אלה שהגיש בן זוגה.

בתשובתה ממאי 2012 למשרד מבקר המדינה, טענה עוזרת מהנדס העירייה כי אכן טיפלה בנושאים האמורים במהלך חופשת המחלה של מהנדס העירייה, אך לא הייתה בכך כל נגיעה לעבודתו של בן זוגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגשת תכניות לוועדה המקומית על ידי בן זוגה של מי שמשמשת עוזרת מהנדס הוועדה המקומית והממונה על תחום מבני הציבור מטעם העירייה, עלולה להעמיד אותה בניגוד עניינים ולו למראית עין. על הוועדה המקומית ועיריית בית שמש לפעול להסדרת הנושא.

סיכום

על משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון להביא בחשבון את יכולתה של העירייה לפתח אזורי תעסוקה בבית שמש בעת קידום תכניות הבנייה למגורים בעיר, כדי שלא ייווצר מצב שלרשות לא יהיו מקורות הכנסה מספיקים ולא יהיה ביכולתה לספק שירותים נאותים לכלל תושביה.

משרד מבקר המדינה המליץ לעיריית בית שמש, לפעול, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים, לקידום תכנית אסטרטגית לפיתוח העיר בטווח הארוך, שתאפשר לה להתפתח באופן מדורג, מתואם ומושכל.

על הוועדה המחוזית במשרד הפנים לפעול לאלתר לאכיפת דיני התכנון והבנייה בעיר בכלל, וברחוב א' בפרט, ולבחון באופן מעמיק את אופן פעולתה של רשות הרישוי בוועדה המקומית בית שמש. כן על הוועדה לשקול את השימוש בסמכותה על פי סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה, ולהורות לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה. במקרים שבהם הוועדה המקומית אינה ממלאת את תפקידה כראוי, על הוועדה המחוזית אף לשקול לפעול במקומה.

הוועדה המקומית מחויבת לעשות את עבודתה תוך קיום דיני התכנון והבנייה, אף אם בעקבות הבנייה המואצת בעיר מוטל עליה עומס רב בעבודתה להענקת היתרי בנייה וטופסי אכלוס רבים.

על הוועדה המקומית לפעול לאלתר לחיזוק מערך הפיקוח והאכיפה. ללא מערך פיקוח יעיל ונמרץ הפועל בשיתוף פעולה עם יו"ר הוועדה המקומית לא ניתן לקיים אכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבנייה. על הוועדה לפעול לאלתר לקביעת הנחיות ונהלים לעבודת המפקחים על הבנייה, כדי שעבודת המפקחים תוכל למלא את ייעודה. כמו כן יש להכין תכניות עבודה למפקחים שייגזרו מדגשי הוועדה המקומית, ולדרוש מהם דיווח על עמידה ביעדים.

קצב הגידול המהיר של תושבי העיר בית שמש והעלייה התלולה במספר יחידות הדיוור הנבנות בה מחייבים את העירייה לקיים ניתוח צרכים של המבנה הארגוני שלה בכלל, ושל אגף הנדסה והוועדה המקומית בפרט, ולהתאים את תקן כוח האדם לצורכי העיר המשתנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ללא תיקון הליקויים שנמצאו יתקשו הגורמים המקצועיים בעירייה ובוועדה המקומית להתמודד כיאות עם האתגרים הגדולים המונחים לפתחם עקב הבנייה המואצת בעיר.

על משרד הפנים, רשויות התכנון, משרד הבינוי והשיכון ועיריית בית שמש לתת את הדעת בשלבי התכנון, הבינוי והאכלוס של העיר על יכולתו של כוח האדם בעירייה לספק שירותים עיוניים נאותים לתושבים שכבר מתגוררים בעיר ולאלו שעתידיים להשתכן בה.