הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק

תקציר

לעיר בני ברק תכנית מתאר מקומית בב/105/ב, שפורסמה למתן תוקף ב-7.8.80[1] (להלן - תכנית המתאר). במשך השנים הכינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק (להלן - הוועדה המקומית) תכניות בנייה המשנות או מפרטות את תכנית המתאר. התכניות הללו נועדו לאפשר הרחבת בנייני מגורים קיימים נוכח הגידול הטבעי באוכלוסיית העיר. חלק הארי של היתרי הבנייה שניתנו בשנים 2008-2011 (כ-75% מההיתרים) נועדו להרחבת בנייני מגורים באמצעות תוספות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית ובעיריית בני ברק. בבדיקה נכללו הנושאים האלה: הליכי אישור של כמה תכניות בסמכות הוועדה המקומית והיתרי בנייה שניתנו על פי תכניות אלה; אופן הפיקוח על הבנייה; טיפולה של המחלקה המשפטית של העירייה בעברות על חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), שהוועדה המקומית העבירה אליה. בדיקות השלמה נעשו בלשכת התכנון המחוזית תל אביב (להלן - לשכת התכנון המחוזית).

עיקרי הממצאים

אישור תכניות על ידי הוועדה המקומית

בשנים 2000-2011 אישרה הוועדה המקומית כ-300 תכניות כתכניות שבסמכותה. משרד מבקר המדינה בדק 32 מהתכניות, ומצא פגמים בשלוש מהן. להלן עיקרי הממצאים:

1. בנובמבר 2005 פרסמה הוועדה המקומית למתן תוקף תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות בדבר בניית דירות גג בבנייני מגורים חדשים החלה על כל מרחב התכנון המקומי. נמצא כי בפרסום ההודעות על הפקדת התכנית[2] ובפרסום ההודעה

---

1 התכנית שינתה חלק מתקנות תכנית המתאר בב/105/א (שפורסמה למתן תוקף ב-11.3.71) ללא הוספה, גריעה או שינוי של ייעודים. הפקדת התכנית לוותה בתקנון שבו תוקנו רק הסעיפים הרלוונטיים, והיא חלה על כל שטח התכנון של העיר בני ברק הכלול בתשריט של תכנית בב/105/א.

2 על פי חוק התכנון והבנייה, משהוגשה למוסד התכנון המוסמך תכנית לאישור, עליו להפקידה לעיון הציבור במשרדי הוועדה המקומית.

בדבר אישור התכנית לא פעלה הוועדה המקומית לפי עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור הבאים לידי ביטוי בהוראות חוק התכנון והבנייה.

2. תכנית מפורטת למתחם גניס[3] באזור התעשייה בעיר (להלן - תכנית מתחם גניס) פורסמה למתן תוקף ב-1.11.09, ובה אישרה הוועדה המקומית תוספת זכויות בנייה בשיעור של 21% שניתן לקבל בדרך של הקלה ושינתה את ייעודי הקרקע מבניין תעשייתי אשר לו חזית מסחרית לבניין ובו קומת מסחר, ובקומות שמעליה - מוסדות חינוך, אולמי שמחות, משרדים ומרפאות. בתכנית מתחם גניס ובהליך אישורה הועלו ליקויים, ובהם:

(א) לא היה בסמכותה של הוועדה המקומית לכלול בתכנית מתחם גניס הוראה המשנה את ייעוד המתחם למשרדים ומרפאות, ולכן היה עליה להעבירה לוועדה המחוזית לאישור כתכנית שבסמכותה.

(ב) הוועדה המקומית לא פרסמה את ההקלה בשימוש במתחם למוסדות חינוך, כנדרש בהוראות תכנית המתאר.

3. במרץ 2010 אישרה הוועדה המקומית למתן תוקף את תכנית מפורטת בב/מק/3120 - "שינוי בינוי ותוספת יח"ד דיור במתחם אוסם"[4], המתירה בניית 28 יחידות דיור נוסף על 189 יחידות הדיור המותרות באחד המגרשים. נמצא כי בהליך אישור התכנית המפורטת לא בחנה הוועדה המקומית את השאלה אם מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות הכלולים בתכנית יספקו את הצרכים הנובעים מההגדלה במספר יחידות הדיור.

אישור תכניות על ידי שר הפנים

נמצא כי הממונה על מחוז תל אביב ויו"ר הוועדה המחוזית (להלן - הממונה על המחוז) אפשרה לוועדה המקומית להמשיך בהליכים למתן תוקף לשלוש התכניות האמורות לעיל על אף הפגמים שנמצאו בהן. הדבר מעלה את החשש שלא נעשתה בדיקה מדוקדקת שמטרתה לבחון אם אמנם פרטי התכנית והליכי אישורה תואמים את דרישות החוק.

מתן היתרי בנייה בסטייה מתכנית

נמצאו פגמים בהיתרי הבנייה שנתנה הוועדה המקומית להקמת מבנים באחד המגרשים במתחם המגורים פרדס ברמן במרכז העיר (גוש 6188 מגרש 107). בהיתרי הבנייה הותר לבנות שמונה דירות (ששטחן הכולל 939 מ"ר) יותר מהמותר על פי התכנית שחלה על מתחם זה.

---

3 רח' כהנמן 104-108, פינת רח' מתתיהו.

4 המתחם נתחם ברחובות הושע מצפון, אהרונוביץ ממזרח, בן נריה ממערב וחבקוק מדרום.

פיקוח ואכיפה

מינואר 2008 עד אמצע ספטמבר 2011 הוציאה הוועדה המקומית 984 צווי הפסקת עבודה מינהליים[5] ופעלה להוצאת 42 צווי הפסקה שיפוטיים[6]. בפרק הזמן האמור נרשמו 407 הפרות של צו הפסקה מינהלי. הממצאים מלמדים כי אף שבמקרים רבים איתרו מפקחי הבנייה את עברות הבנייה קודם להשלמת העבודות, לא היה בפעולות שנקטה הוועדה המקומית כדי למנוע את השלמת הבנייה הבלתי חוקית.

בצמוד למבני מגורים רבים בעיר נבנו שלדי מתכת על עמודי מתכת, לכאורה לצורך הקמת סוכה לחג הסוכות. רבים מהמבנים לא פורקו לאחר החג והיו למבני קבע שנוספו לדירות המגורים ושימשו מרפסות רחבות ידיים ואף חדרים. המבנים נבנו ללא היתר, לרוב על קרקע שבבעלות דיירי הבית המשותף ובתנאי בטיחות המסכנים חיי אדם.

בדיקת משך הזמן שחלף מגילוי עברת הבנייה ופתיחת תיק הפיקוח בגינה ועד הגשת כתב האישום לבית המשפט, בתיקים שבהם הוגש כתב אישום, העלתה כי כמחצית מכתבי האישום הוגשו יותר משנתיים לאחר מועד גילוי העברה, דבר העלול לפגוע בכושר ההרתעה של הוועדה המקומית.

אכיפת ביצוע גזרי דין

בכל התיקים שנבדקו שהדיון בהם הסתיים, נמצא שהתובע והנאשמים חתמו על עסקת טיעון שלפיה הודו הנאשמים בעובדות שבכתב האישום, הורשעו ודינם נגזר בהתאם למוסכם בעסקת הטיעון. במסגרת גזר הדין הוציא בית המשפט נגד הנאשמים צו המורה להם להרוס את המבנים. נמצא כי הוועדה המקומית נמנעה מלפקח על קיום צווי ההריסה.

בסיור שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה בכמה מבנים בלתי חוקיים, נמצא כי אף שבית המשפט גזר על הנאשמים להרוס את המבנים, הם לא עשו כן, והמבנים עומדים על תלם.

טיפולה של המחלקה המשפטית של עיריית בני ברק בגזרי הדין היה לקוי. המחלקה המשפטית לא וידאה שהועברו אליה כל גזרי הדין מבית המשפט ולא דאגה להעבירם למחלקת הפיקוח לשם מעקב אחר ביצועם.

---

5 אם היה ליושב-ראש הוועדה המקומית יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בניה בלי היתר כחוק או בסטייה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר העבירה שבבניה, רשאי הוא לצוות בכתב לכל אדם הנראה לו אחראי לביצוע העבירה ולכל עובד בשירותו של אותו אדם, להפסיק מיד את הבניה שנעשתה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית (להלן - צו הפסקה מינהלי).

6 צו הפסקה מינהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו, אלא אם לפני תום אותו מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו, בקשה לאישורו. אישר בית המשפט את צו ההפסקה המינהלי, רואים אותו מאותו יום ואילך כצו הפסקה שיפוטי.

סיכום והמלצות

הבנייה הבלתי חוקית היא תופעה רחבת היקף הפוגעת בסדר הציבורי ובאיכות החיים של התושבים, וכן ביכולת לקיים תכנון בנייה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, שלא לפי תקני בנייה מחייבים וללא סידורי בטיחות נאותים עלולים להיות מפגע בטיחותי ולסכן חיי אדם ולעתים גורמים נזק ישיר לאיכות החיים של היחיד והסביבה.

הממצאים שהועלו בבדיקה מלמדים על פגמים בפעילות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק: הוועדה אישרה תכניות שלא בהתאם להוראות החוק וכן תכנית שלא הייתה מוסמכת לאשרה. פעולותיה לאכיפת הוראות החוק לא הצליחו ליצור הרתעה ולמנוע את המשך הבנייה הבלתי חוקית.

על הוועדה המקומית לשנות את דרך פעולתה - לאשר רק תכניות שהיא מוסמכת לאשר ולפעול באופן רציף ואינטנסיבי לאכיפת הוראות החוק. עליה לפקח כראוי על קיום צווי ההריסה, ובמקרים שבהם הם לא בוצעו עליה להגיש נגד העבריינים כתבי אישום בגין אי-קיום צו בית משפט ולבקש מבית המשפט להשית עליהם את העונשים הקבועים בחוק - עונש מאסר או קנס לכל יום שבו נמשכת העברה.

על עיריית בני ברק לקבוע נהלים לעבודת המחלקה המשפטית ולוודא שהיא תפעל לפיהם כדי שתוכל לתת את חלקה באכיפת הוראות החוק בצורה יעילה.

על הממונה על המחוז לבדוק בדקדקנות תכניות שאושרו בידי הוועדה המקומית, לוודא שפרטיהן והליכי אישורן תואמים את דרישות החוק ולהתערב בכל מקרה שבו הוועדה המקומית פועלת בניגוד לחוק.

♦

מבוא

שטח השיפוט של עיריית בני ברק (להלן - העירייה) משתרע על כ-7,100 דונם, והוא מרחב התכנון המקומי בני ברק כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). במרחב התכנון המקומי בני ברק פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק (להלן - הוועדה המקומית), שחבריה הם חברי מועצת העירייה. יו"ר הוועדה המקומית הוא הרב יעקב אשר, המכהן מנובמבר 2008 כראש העירייה. הוועדה המקומית הקימה, על פי החוק, ועדת משנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה); יו"ר ועדת המשנה הוא ממלא מקום ראש העירייה, הרב חנוך זייברט. מהנדס הוועדה המקומית הוא האדריכל ישראל קשטן (להלן - מהנדס הוועדה). היועץ המשפטי לוועדה המקומית כיהן מאוגוסט 2010 עד סוף 2011 גם כתובע העירוני בתחום התכנון והבנייה, מאחר שמינויו של התובע העירוני הקודם הופסק בהוראת היועץ המשפטי לממשלה. בינואר 2012 הוסמכה תובעת עירונית חדשה.

העיר בני ברק נוסדה ב-1924. רוב תושביה שומרים על אורח חיים יהודי דתי-שמרני ומגדירים עצמם חרדים. חברי מגזר זה מקבלים עליהם פסיקות הלכתיות של רבנים המקובלים עליהם, בכל תחומי החיים, ובכלל זה תחומים הנוגעים לתכנון עיר. בשל הצרכים הדתיים והחברתיים המיוחדים למגזר החרדי, בין היתר שירותי דת נרחבים וביקוש רב למוסדות חינוך חרדיים, בני ברק מבוקשת מאוד למגורים בקרב מגזר זה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), מנתה אוכלוסיית בני ברק בסוף שנת 2010 כ-159,000 תושבים - כמחציתם קטינים.

האוכלוסייה החרדית בישראל מתאפיינת בריבוי טבעי גדול יחסית לאוכלוסייה הכללית. בשל כך בני ברק נמנית עם הערים שבהן גידול האוכלוסייה מהיר. מנתוני הלמ"ס עולה כי אוכלוסיית העיר גדלה בשנת 2010 בכ-2.9%, בעוד הגידול השנתי הממוצע של כלל האוכלוסייה בישראל היה 1.9%.

בעיר בני ברק נותרו מעט עתודות קרקע למגורים ושטחי ציבור פנויים. לכך נוספה מגבלת בנייה לגובה שקבעה הוועדה המקומית[7], ובגללה קשה לבצע בבני ברק פרויקטים של פינוי-בינוי שהיו יכולים להגדיל את מספר הדירות למגורים.

הוראות חוק התכנון והבנייה נועדו, בין היתר, להסדיר את ניצול הקרקע תוך איזון בין האינטרסים של כלל הציבור ושל כל יחיד ויחיד. החוק קובע כי תכנון קרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ברמות שונות, על פי מדרג פנימי שפורט בחוק (ארצי, מחוזי, מקומי) ותכניות מפורטות. מטרת התכניות - לקבוע את ייעוד הקרקעות, תכנונן, פיתוחן והשימוש בהן, תוך הבטחת תנאי מגורים נאותים לאוכלוסייה.

תכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה ואת השימוש במקרקעין שבמרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכנית מפורטת היא תכנית הנגזרת מתכנית המתאר המקומית וקובעת את פרטי הבנייה ואת אופן השימוש במתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. בתכנית זו נקבעים גובה הבניין, שטחו, צורתו, מספר הדירות והחדרים שבו, מספר מקומות החניה ועוד. חוק התכנון והבנייה מתיר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, כל עוד לא נקבעו הוראות כאלה בתכנית מתאר מקומית.

בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי עבודות בנייה, כפי שהוגדרו בו, טעונות היתר של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או של רשות הרישוי המקומית[8]. עוד קובע החוק כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא ההיתר הנדרש או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. החוק מונה את האמצעים למניעת העברה ולהפסקת ביצוע עבירה שכבר הוחל בביצועה. הפיקוח על קיום דרישות החוק ואכיפתן במרחב התכנון המקומי הוטלו על הוועדה המקומית.

בחודשים ספטמבר 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית ובעירייה[9]. בבדיקה נכללו הנושאים האלה: הליכי האישור של כמה תכניות על ידי הוועדה המקומית והיתרי בנייה שניתנו על פי תכניות אלה; אופן הפיקוח על הבנייה; טיפולה של המחלקה המשפטית של העירייה בעברות על חוק התכנון והבנייה שהטיפול בהן הועבר אליה על ידי הוועדה המקומית. בדיקות השלמה נעשו בלשכת התכנון המחוזית תל אביב (להלן - לשכת התכנון המחוזית).

---

7 מגבלה זו נקבעה בשל פסיקות רבנים שהגבילו את השימוש במעלית הפועלת באופן אוטומטי ללא מעורבות אדם ("מעלית שבת"). בעבר היה הגובה המרבי לבנייה בבני ברק ארבע קומות. בשל המחסור בדירות חדשות למגורים מאשרת כיום הוועדה המקומית לבנות בבניינים חדשים שש קומות, בתנאי שהבניינים אינם בולטים על רקע סביבתם.

8 רשות רישוי מורכבת מיו"ר ועדת המשנה (או יו"ר ועדת התכנון המקומית, לפי העניין) וממהנדס הוועדה המקומית.

9 ממצאי ביקורת קודמת בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק פורסמו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, עמ' 161-153.

תכנון ורישוי

תכנון העיר בני ברק

התכניות החלות על מרחב התכנון המקומי

לעיר בני ברק תכנית מתאר מקומית בב/105/ב שפורסמה למתן תוקף ב-7.8.80[10] (להלן - תכנית המתאר או תכנית בב/105/ב). תכנית המתאר מסדירה את היבטי התכנון והבנייה בעיר באזוריה השונים וכוללת הוראות מפורטות בנוגע למבני מגורים, מבני ציבור, מבני תעשייה, שטחים פתוחים וכד'.

במשך השנים הכינה הוועדה המקומית תכניות המשנות או מפרטות את תכנית המתאר, שעניינן קביעת מידות ל"סוכות"[11]; קביעת הוראות בנייה חדשות והגדלת שטח ה"סוכות"; הוראות לבינוי חדרי גג והגדלת שטחם; הוראות לבינוי דירות גג; קביעת תכסית[12] למרתפים; הוראות להוספת מעלית בבניין קיים; בנייה באגפים להרחבת יחידות דיור; שימושים עיקריים[13] בקומת מרתף של מבני ציבור; הוראות לבינוי דירות במדרון במבני מגורים ועוד.

התכניות הללו נועדו לאפשר הרחבת בניני מגורים קיימים נוכח הגידול הטבעי באוכלוסיית העיר מצד אחד והמחסור בשטחים לבנייה מצד שני, אשר יצרו תופעה מיוחדת של ריבוי תוספות בנייה למגורים בבניינים קיימים. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על מספר היתרי הבנייה שהוציאה הוועדה המקומית בשנים 2008-2011 ועל התפלגותם לפי סוגי השימושים במבנה:

---

10 התכנית שינתה חלק מתקנות תכנית המתאר בב/105/א (שפורסמה למתן תוקף ב-11.3.71) ללא הוספה, גריעה או שינוי של ייעודים. הפקדת התכנית לוותה בתקנון שבו תוקנו רק הסעיפים הרלוונטיים, והיא חלה על כל שטח התכנון של העיר בני ברק הכלול בתשריט של תכנית בב/105/א.

11 "סוכה" מוגדרת בתכניות כמרפסת שאינה מקורה ושאין מעליה מרפסת או גג.

12 השיעור משטחו של המגרש.

13 שטחים שיועדו לשמש את מטרת הבנייה במישרין, להבדיל משטחי שירות כגון מקלטים, מערכות טכניות, מבואות וחדרי מדרגות, כאמור בתקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992.

	2008		2009		2010		2011	
	מספר ההיתרים	אחוזים	מספר ההיתרים	אחוזים	מספר ההיתרים	אחוזים	מספר ההיתרים	אחוזים
תוספת בנייה למגורים	256	74.2	305	76.9	337	77.5	337	69
בנייה חדשה למגורים	40	11.5	29	7.4	32	7.4	64	13
תוספת בנייה למסחר ולתעשייה	2	0.6	4	1			6	1.2
בנייה חדשה למסחר ולתעשייה	4	1.2	4	1	9	2.1	7	1.4
תוספת בנייה ציבורית	10	2.9			8	1.8	8	1.6
בנייה חדשה ציבורית	2	0.6	10	2.5	6	1.4	4	0.8
שימושים חורגים	4	1.2	5	1.2	8	1.8	4	0.8
שונות*	27	7.8	40	10	35	8	60	12.2
סה"כ	**345**	**100**	**397**	**100**	**435**	**100**	**490**	**100**

* היתרים להריסת מבנים, לשינוי מבנה ללא תוספת שטח בנוי, להקמת תרנים, פרגולות, חדרי מדרגות ומעליות וחידוש היתרים שפג תוקפם.

מנתוני הטבלה עולה כי חלק הארי של היתרי הבנייה שניתנו בארבע השנים האחרונות (כ-75% מההיתרים) יועדו להרחבת בניני מגורים קיימים בעיר באמצעות תוספות (קומה נוספת, חדר נוסף וכל שטח בנוי שניתן להוסיף על הקיים), ואילו רק כ-10% מההיתרים ניתנו לבניית בתי מגורים חדשים; כ-3% מההיתרים ניתנו לבניית מבני ציבור חדשים ותוספת בנייה ציבורית; כ-1.5% מההיתרים ניתנו לבניית מבני מסחר ותעשייה חדשים.

בדצמבר 2011 פרסם מינהל התכנון שבמשרד הפנים מכרז פומבי לקבלת הצעות להכנת תכנית מתאר מקומית חדשה לבני ברק, שתיצור את התנאים התכנוניים המיטביים לפיתוח היישוב ולרווחת התושבים לשנת היעד 2035.

תכנון מוקד תעסוקתי

יותר מ-80% משטחה של בני ברק הם שטח בנוי, כמחציתו שטחי מגורים. מרבית השטחים הלא בנויים, שהיו לא מכבר מוגדרים אזורים חקלאיים, מרוכזים בצפון העיר. זה כחמש שנים נמצאים האזורים האמורים בשלבי תכנון מתקדמים. בנובמבר 2008 פורסם דבר הפקדתה של תכנית מתאר בב/572 שיזם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) בשיתוף העירייה לבניית מוקד תעסוקה בעיר בשטח שגודלו 1,450 דונם, ובו זכויות לבנייה של כ-1.5 מיליון מ"ר. במקביל מקדם ממ"י תכנון מפורט למתחם שטחי פארק הירקון שבתחומי בני ברק, מעברו הדרומי של הנחל מול שטחי פארק הירקון בתל אביב.

התכנית החדשה כוללת, בין השאר, שטח ציבורי פתוח לאורך הירקון, מוקד תעסוקה מטרופוליני משני הכולל מרכז תחבורתי, פארק לתעסוקה עתירת ידע, שימושים בעלי אופי מסחרי מטרופוליני ואזור למוסדות ציבור מרכזיים.

המייחד את האתר שעליו יוקם המוקד התעסוקתי החדש הוא נגישותו למערכות תחבורה מגוונות, ופיתוחו נועד לסייע לשיפור המצב הכלכלי של עיריית בני ברק ולפתור את בעיית המחסור הניכר בשטחים ציבוריים בעיר. אולם אין בתכנית החדשה כדי לפתור את בעיית המחסור החמור בשטחי בנייה למגורים בעיר.

אישור תכניות על ידי הוועדה המקומית

כפי שפסק בית המשפט העליון[14], דיני התכנון והבנייה מבוססים, בין השאר, על שני עקרונות הקשורים זה בזה: עקרון השקיפות ועקרון שיתוף הציבור בהליכי אישורן של תכניות. עקרון השקיפות בא לידי ביטוי בהוראות החוק המחייבות לפרסם את דבר ההפקדה של התכנית המיועדת כדי להביאה לידיעת הציבור. המעוניינים רשאים לעיין בתכנית, ואם הם רואים עצמם נפגעים ממנה, הם רשאים להגיש את התנגדותם לתכנית ולטעון טענותיהם. זכות זו להתנגדות שואבת את כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות ומבטאת עקרון יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע את עמדתו תחילה. הפרסום ברבים של הכוונה ליתן תוקף לתכנית מוצעת, ועמו הקניית זכות ההתנגדות, מוכרים בפסיקה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי.

לגבי פרסום התכניות נקבע בסעיף 89 לחוק כי "הודעה על הפקדת כל תכנית תפורסם ברשומות ובעתון" וגם "במשרדי הרשויות המקומיות שתחום שיפוטן או חלק ממנו כלול בתחום התכנית... כן תפורסם ההודעה על לוחות המודעות בשכונות הנוגעות בדבר". על כך מוסיף סעיף 89א(א) לחוק כי "הודעה על הפקדת תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת תפורסם... על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית, למשך התקופה שנקבעה להגשת התנגדויות". בסעיף 89א(ד) נקבע כי "נוסף על הוראות סעיף זה, הודעה על הפקדת תכנית כאמור... החלה על שטח שאינו עולה על 3,000 מ"ר, תפורסם או תימסר לבעלים ולמחזיקים במגרשים הגובלים בתחום התכנית".

אשר לפרסום בקשות להקלה[15] מהוראותיה של תכנית תקפה, בסעיף 149(א) לחוק נקבע: "הועדה המקומית... לא תיתן הקלה... אלא לאחר שנתמלאו אלה: (1) פורסמה, על חשבון המבקש, בעתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה... והקובעת מועד סביר להגשת התנגדויות; ... (2א) הועדה המקומית מסרה על חשבון המבקש הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) ועל המועד להגשת התנגדויות לועדה המקומית... לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין, אשר לדעת הועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה".

החוק מחייב שהפרסום וההודעות יכללו פרטים הנוגעים לשינויים התכנוניים או ההקלות המבוקשים: סעיף 92 קובע כי "הודעה על הפקדה תכלול ככל האפשר את מספרי הגוש והחלקה,

---

14 בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ו-3 אח' נ' שר הפנים ו-4 אח'**, תק-על 2001 (3) עמ' 808, 816.

15 "הקלה" הוגדרה בסעיף 1 לחוק: "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטיה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאין בה משום שימוש חורג", וסעיף 147 לחוק קובע: "הועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145".

את שם השכונה ואת הרחוב ומספרי הבתים שהתכנית נוגעת להם; כן תכלול ההודעה את עיקרי הוראות התכנית המופקדת, ואת המען והמועד להגשת התנגדויות לתכנית". כאשר מדובר בתכנית מתאר מקומית או מפורטת, מציין סעיף 89א שמלבד הפירוט הנדרש לפי סעיף 92, תכלול ההודעה על הפקדת התכנית גם "פירוט עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת".

בשנת 1995 התקבל תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, ולפיו נוסף סעיף 62א לחוק, והסמכות לאשר תכנית מתאר מקומית או מפורטת או שינוי בתכניות אלו, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף - סמכות שהייתה שמורה עד לתיקון בחוק לוועדה המחוזית - הועברה אל הוועדה המקומית.

יו"ר ועדת הפנים בכנסת דאז, חבר הכנסת יהושע מצא, שהציג את תיקון 43 לחוק בקריאה שנייה ושלישית, הסביר: "הצביעו על כך שחלוקת העבודה בין מוסדות התכנון אינה נכונה. ועדות מחוזיות מקדישות זמן ניכר לדיונים על תכניות נקודתיות או הוצאת היתרים, והעומס המוטל עליהן, על הוועדות המחוזיות, לא מאפשר, למעשה, טיפול נאות ויעיל. הוחלט בוועדה להעביר את סמכויות התכנון בתכניות הנקודתיות לסמכותן הבלעדית של הוועדות המקומיות".

סעיף 62א(א) לחוק התכנון והבנייה קובע כי תכנית מפורטת תהיה בסמכות ועדה מקומית, וכך גם תכנית מתאר מקומית, הכוללת אחד או יותר מ-12 הנושאים המפורטים בחוק, כגון איחוד וחלוקה של מגרשים ובלבד שאין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל ייעוד קרקע; שינוי בקו בניין הקבוע בתכנית; שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים; הגדלת מספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות.

סעיף 62א(א)(9) לחוק קובע כי תכנית שבסמכות ועדה מקומית יכולה לכלול "כל ענין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151[16]... שר הפנים יקבע את דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי פסקה זו".

שר הפנים קבע בתקנות התכנון והבניה (דרכי פרסום הפקדת תכנית לפי סעיף 62א(א)(9)), התשנ"ז-1997 (להלן - תקנות הפרסום), כי דרכי פרסום ההפקדה של תכנית כאמור יהיו כדרכי הפרסום הרגילות של תכנית שבסמכות ועדה מקומית, "ובנוסף תימסר הודעה על דבר ההפקדה למי שלדעת מהנדס הועדה המקומית ייפגע או עלול להיפגע מאישור התכנית".

בשנים 2000-2011 אישרה הוועדה המקומית כ-300 תכניות החלות על מרחב התכנון המקומי בני ברק כתכניות שבסמכותה. משרד מבקר המדינה בדק 32 מהתכניות ומצא פגמים בשלוש מהן. להלן פירוט הממצאים:

תכנית לבניית דירות גג החלה על כל מרחב התכנון המקומי

"תכנית מתאר מקומית בב/מק/105/פ - דירות גג, שינוי לתוכניות מתאר בב/105/א, בב/105/ב ו-בב/105/ד/2"[17] פורסמה להפקדה ביוני 2005 ולמתן תוקף בנובמבר 2005[18] (להלן - תכנית בב/105/פ). סעיף 5 לתקנון התכנית קובע כי היא תחול על כל שטח מרחב התכנון המקומי בני ברק.

מטרתה של התכנית על פי סעיף 10 לתקנון שלה היא "קביעת הוראות בדבר בניית דירות גג בבנייני מגורים חדשים, וזאת עפ"י סעיפים 62א(א)(4), (5), (8) ו-(9) לחוק". התכנית הסמיכה את הוועדה

---

16 סעיף 151(א) לחוק קובע כי לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין. בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, הוגדרו המקרים שייחשבו סטייה ניכרת מתכנית לעניין סעיף 151 לחוק.

17 "תכנית מתאר מקומית בב/105/ד/2 - גגות" מסמיכה את הוועדה המקומית לאשר בניית חדרי גג ופרגולות על גג בניין מגורים בהתאם להוראות המפורטות בתכנית.

18 דבר אישור התכנית להפקדה פורסם ב**י"פ 5413** ב-30.6.05 ולמתן תוקף ב**י"פ 5455** ב-13.11.05.

המקומית לאשר בניית דירות גג בבניינים חדשים לפי הוראות התכנית. על פי התכנית השטח העיקרי של כל דירת גג יכלול את השטחים העיקריים של חדרי הגג המותרים על פי תכנית גגות[19] בתוספת שטחים עיקריים שלא נוצלו בקומות הבניין. נוסף על כך קובעת התכנית[20] כי הגדלת אחוזי הבנייה ב-7.5% (2.5% בגין תוספת קומה ו-5% בגין תוספת מעלית) היא "עניין שניתן לבקשו כהקלה" מכוח סעיף 62א(א)(9) לחוק כאמור.

בהודעות שפורסמו בדבר אישור תכנית בב/105/פ להפקדה ולמתן תוקף נכתב: "עיקרי הוראות התוכנית: קביעת הוראות בדבר בניית דירות גג בבניני מגורים חדשים וזאת על ידי: א) שטח מינימלי לדירת הגג; ב) קביעת תנאים שבהם דירת הגג מהווה תוספת ליחידות הדיור המותרות במקום; ג) נסיגות מקו מתווה הבנין; ד) תנאים למתן היתר; ה) הוראות בינוי".

נמצא כי בפרסום תכנית בב/105/פ להפקדה ובפרסומה למתן תוקף לא פעלה הוועדה המקומית באופן התואם את עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור הבאים לידי ביטוי בהוראות החוק האמורות, כמפורט להלן:

1. באשר לתוכן הפרסומים, הוועדה לא ציינה בפרסומיה הנוגעים לתכנית כי התכנית כוללת תוספת בנייה בשיעור של 7.5%, פרט מהותי אשר מן הראוי היה לציינו כדי לאפשר לתושבי העיר ללמוד מה הם עיקרי התכנית, על מנת שיוכלו לשקול אם להתנגד לה[21].

2. באשר להיקף הפרסומים, מלבד הפרסום ברשומות ובעיתונים, פרסמה הוועדה המקומית את ההודעה בדבר הפקדת התכנית על שישה לוחות מודעות בסך הכול - פרסום מצומצם ביותר בעיר רחבת ידיים המשתרעת כאמור על פני יותר מ-7,000 דונם והתגוררו בה בעת הפרסום כ-145,000 תושבים. לא הוצבו שלטים בשטחי מקרקעין כלשהם בעיר, אף לא בשטחים המיועדים לבנייה חדשה[22].

יודגש כי אין מדובר בתכנית מצומצמת שניתן בנקל לזהות את נפגעיה הפוטנציאליים ולהודיע להם במישרין על הפקדת התכנית. אדרבה, הוועדה המקומית ביקשה להחיל, ואמנם החילה, את תכנית בב/105/פ על כל הבניינים החדשים במרחב התכנון המקומי, לרבות כאלה שייבנו במקום בניינים ישנים שייהרסו. מכאן שבמועד הפרסום של הפקדת התכנית, לא היה אפשר לדעת באילו מגרשים תיעשה בנייה עקב אישור התכנית ומי הם כלל התושבים שעלולים להיפגע ממנה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי תפקודה בנוגע לתוכן הפרסום שביצעה והיקפו פגע ביכולתם של מתנגדים פוטנציאליים שעלולים להיפגע מהתכנית ללמוד על קיומה של התכנית, להבין את עיקריה ולהתנגד לה, ובכך נפגעו זכויותיהם שהוענקו להם על פי החוק, וכן העקרונות שעליהם מושתתים הליכי התכנון עצמם.

---

19 תכנית בב/105/ד/2.

20 סעיף 12.13 לתקנון התכנית.

21 עת"מ (ים) 947/05 **יעל ארן ו-43 אח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח'**, תק-מח 2008(3) 4224, 4233.

22 ייתכן שהיה ניתן להסתפק בהיקף מצומצם יחסית של פרסומים כאמור, אילו נשלחו הודעות ישירות למי שייפגע או עלול להיפגע מאישור התכנית, זאת על פי ההוראה בדבר דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי סעיף 62א(א)(9) שקבע השר בעקבות הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. ואולם הוועדה המקומית בני ברק לא עשתה שימוש בסמכות האמורה ולא מסרה ולו הודעה אחת למי שייפגע או עלול להיפגע מאישור התכנית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 כתבה הוועדה המקומית כי למעשה לא נגרם כל נזק לאיש מתושבי העיר עקב אישור התכנית, שכן התכנית רק קבעה שבמקום לבנות שתי עליות גג נפרדות בבניין על פי תכניות בניין עיר קודמות, ניתן לאחדן לכדי תוספת של דירת גג נפרדת מהדירות האחרות. התכנית לא שינתה קווי בניין ולא הוסיפה קומות, ועל כן לא הייתה כל "הרעה" בתכנית לעומת תכניות בניין עיר תקפות. עם זאת, הוועדה מקבלת את ההערה בדבר הצורך בפירוט מטרות התכנית בהרחבה ככל שניתן בפרסומים על הפקדתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אופי הפרסום של תכנית והיקפו צריך להיות מותאם לתכנית. כיוון שהוועדה המקומית אישרה תכנית המאפשרת תוספת זכויות בנייה לבנייה חדשה בכל מרחב התכנון המקומי, היה עליה לפרסם את התכנית כך שרמת השקיפות שלה ושיתוף התושבים בנעשה יהיו בהתאם. זאת, על מנת להימנע מפגיעה בזכות הציבור להתנגד ולהשמיע את טענותיו בנושא לפני אישור התכנית[23].

תכנית שנכלל בה שינוי ייעוד

סעיף 62א(א) לחוק התכנון והבנייה אינו חל על תכנית שנכלל בה שינוי ייעוד, ולכן אין בסמכות ועדה מקומית לאשר תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת הכוללת שינוי ייעוד מקרקעין, והסמכות לאשרה נותרה בידי הוועדה המחוזית.

סעיף 62 לחוק קובע: "הוגשה לועדה מקומית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, תדון בה הועדה המקומית, ותעביר המלצותיה לועדה המחוזית... מגיש התכנית רשאי להשיג בפני הועדה המחוזית על המלצה של הועדה המקומית... הועדה המחוזית תדון בהשגה שהוגשה ובתכנית והיא רשאית לקבל את ההשגה או לדחותה ולהפקיד את התכנית, בתנאים או בשינויים, או לדחות את התכנית".

תכנית מפורטת בב/מק/3072 - מתחם גניס בני ברק חלה על מתחם ברחוב כהנמן 108-104, פינת רחוב מתתיהו (להלן - מתחם גניס). התכנית (להלן - תכנית מתחם גניס) היא שינוי של תכניות מתאר בב/105/א, בב/105/ב, ושל תכנית מפורטת בב/50 והיא אושרה על ידי הוועדה המקומית ב-1.6.09 ופורסמה למתן תוקף ב-1.11.09.

בסעיף 2.1 לתקנון התכנית נקבעה מטרת התכנית:

2.1.1 "איחוד וחלוקה מחדש בהסכמת הבעלים בחלק מתחום התכנית ללא שינוי בסה"כ השטח בכל ייעוד, עפ"י סעיף 62א(א)(1) לחוק.

2.1.2 תוספת זכויות בניה שניתן לקבל בדרך של הקלה: 6% בגין שיפור תנאים, 5% מעלית, 5% בגין מעלית שניה, 2.5% + 2.5% בגין תוספת 2 קומות, עפ"י סעיף 62א(א)(5).

2.1.3 תוספת קומה אחת וקומה נוספת חלקית מעבר ל-4 הקומות המותרות בתא שטח 1001 ותוספת 2 קומות מעבר ל-4 קומות המותרות בתאי שטח 1002 ו-1003, עפ"י סעיף 62א(א)(5) לחוק.

2.1.4 הקטנת קו בניין צידי בין החלקות שבתכנית ל-0.0 מ' עפ"י סעיף 62א(א)(4) לחוק.

2.1.5 שינוי תכסית קומת הקרקע ל-75% עפ"י סעיף 62א(א)(5) לחוק.

---

23 ראו בנושא זה מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2009)**, "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן", עמ' 863-829.

2.1.6 שינוי חלוקת שטחי הבניה המותרים בתכנית זו ללא שינוי בסך כל השטח המותר לבניה בתכנית, עפ"י סעיף 62א(א)(6) ".

בפרק 4 בתכנית, "יעודי קרקע ושימושים", נקבע כי ייעוד המתחם הוא ל"תעשיה עם חזית מסחרית"[24], הכול על פי תכנית בב/105ב ותכנית בב/50 שבתוקף. ואולם בסעיף 4.1.3 לתכנית נקבע כי "שימוש מסחרי בבנין יהיה בקומת הקרקע במפלס רחוב כהנמן. השימושים המותרים בבנין בקומות אשר מעל המסחר יהיו לאולמות שמחות, מוסדות חינוך, משרדים ומרפאות בלבד".

בבחינת הליכי אישור התכנית ופרטיה הועלו הליקויים כלהלן:

1. ההוראה בסעיף 4.1.3 לתכנית, המתירה שימושים שונים מאלו המותרים על פי התכניות החלות על מתחם גניס, אינה מופיעה בפרסום התכנית להפקדה בעיתונים ובילקוט הפרסומים ולא בפרסום התכנית למתן תוקף. אי-ציון פרט מהותי של התכנית בפרסום בעניינה מנוגד להוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות ופוגע, כאמור, בזכויות המתנגדים הפוטנציאליים שהוקנו להם על פי חוק.

2. סעיף 4.1.3 משנה למעשה את הייעוד של הקומות שמעל קומת הקרקע המסחרית מתעשייה לאולמות שמחות, מוסדות חינוך, משרדים ומרפאות. ברשימת התכליות המותרות ב"אזור תעשייה", על פי תכנית המתאר, לא נכללים משרדים ומרפאות. ההחלטה להתיר את בנייתם בתכנית מתחם גניס לא הייתה אפוא בסמכותה של הוועדה המקומית, מאחר שהיא אינה מוסמכת לאשר שינוי ייעוד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היא אישרה את התכנית בלא סמכות, וכי היה עליה להעבירה לוועדה המחוזית לאישור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 אישרה הוועדה המחוזית כי התכנית במתכונת שאושרה אכן כוללת תוספת שימושים שאישורה אינו בסמכות ועדה מקומית. לטענת הוועדה המחוזית, כשנקבע שהתכנית טעונה אישור השר לפי סעיף 109 לחוק (ראו להלן), לא נכלל בה סעיף 4.1.3. קודם שהחזירה הוועדה המקומית את התכנית לוועדה המחוזית, לאחר שביצעה את התיקונים הנדרשים, היא הוסיפה לתכנית את סעיף 4.1.3, אולם הוועדה המחוזית לא ידעה זאת, שכן היא בדקה רק אם התכנית עומדת בתנאי אישור השר שנקבעו בבדיקה הקודמת. מכל מקום, מאחר שאושר בתכנית עניין שאישורו אינו בסמכות ועדה מקומית, לפי גישת הוועדה המחוזית התכנית בטלה לעניין זה.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי בתכנית שהופקדה לא נכלל הסעיף המרחיב את השימושים. השכנים של הבניין במתחם גניס הגישו התנגדויות לתכנית שהופקדה מחשש שלאחר אישורה ייעשה שימוש בבניין למסחר (קניון). לאחר הדיון בהתנגדויות, נחתם הסכם בין יזם התכנית לשכנים הקובע כי השימוש היחיד שייעשה בקומות שמעל קומת הקרקע יהיה למוסדות חינוך, משרדים ומרפאות. הוועדה המקומית הוסיפה כי עקב תקלה טכנית שורבב לתקנון התכנית הסעיף מההסכם האמור לגבי השימושים במתחם. נוכח הערת משרד מבקר המדינה הוחלט שהוועדה המקומית תדון בנושא ותורה על פרסום תיקון של התכנית ומחיקת הרחבת השימושים בסעיף 4.1.3.

3. לגבי "מוסדות חינוך" קובע סעיף 75(ה) לתכנית המתאר כי בכוחה של הוועדה המקומית להתיר הקמתם של בניינים ציבוריים ושימוש בבניינים קיימים לבניינים ציבוריים, מן הסוגים המפורטים בסעיף, בהם גן ילדים, פנימייה ובית ספר.

---

24 על פי תכנית המתאר, ההוראות החלות על "חזית מסחרית" נקבעות לפי האזור שבו נמצא הבניין, והחנויות ייבנו בקומת העמודים.

(א) סעיף 75(ז) לתכנית המתאר קובע כי "החליטה הועדה המקומית לאשר הקלה כמפורט בסעיפים... (ה)... כנ"ל תפרסם הודעה על כך על לוח המודעות במשרדיה ובשני עיתונים יומיים הנפוצים בבני ברק. הרואה עצמו נפגע מהחלטה כזאת, רשאי להגיש התנגדות במכתב רשום לועדה המקומית תוך 7 ימים מיום פרסום ההודעה. הועדה המקומית תדון בהתנגדות והחלטתה תועבר לאישור הועדה המחוזית, החלטת הועדה המחוזית תהיה סופית".

נמצא כי בהליך האישור של תכנית מתחם גניס לא מילאה הוועדה המקומית את הוראות תכנית המתאר ולא פרסמה את ההקלה בשימוש כנדרש.

(ב) ב"פרוגרמות לתכנון גני ילדים ובתי ספר יסודיים" של משרד החינוך (להלן - הפרוגרמה) נקבעו הנחיות ותקנים לאיתור, לתכנון ולבנייה של גני ילדים ושל בתי ספר יסודיים. לגבי מיקומו של בניין בית הספר נקבע ש"יש לאתר את בית הספר בריחוק מגורמי רעש, מגורמים מפריעים, ממפעלים המסכנים את הציבור וממקומות שהשפעתם אינה רצויה: אזור תעשייה, תחנות דלק וחומרים דליקים אחרים".

נמצא כי אף על פי שהמתחם ממוקם באזור תעשייה וליד כביש סואן, לא בדקה הוועדה המקומית אם במתחם מתקיימים התנאים הנדרשים, על פי ההנחיות, לקיום מוסדות חינוך.

4. בדיוני ועדת המשנה בהליך אישור תכנית מתחם גניס לא נדונו ולא נבחנו ההשפעות של השתלבות השימושים השונים יחדיו באותו בניין. שימושים שונים מחייבים, לעתים, על פי החוק, קיום תנאים מסוימים או הכנת תשתיות מתאימות, כגון התקנים בטיחותיים ואקוסטיים, שיבטיחו את בטיחותם ובריאותם של המשתמשים.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי מאחר שבבני ברק אין די מוסדות חינוך, ואין מגרשים פנויים לבניית בתי ספר ומוסדות ציבור, אחד הפתרונות הוא הפעלת מוסדות חינוך בבניינים שנעשים בהם גם שימושים אחרים כגון מסחר ומשרדים. הדבר נוסה בהצלחה במקומות אחרים בעיר, וכל ההיבטים נלקחו בחשבון גם במקרה זה. נושאים פרטניים כגון השפעות אקוסטיות של השימושים השונים בבניין[25], הכנת תשתיות וכד' יידונו בבקשות להיתר של הבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי מן הראוי היה שכל ההיבטים והנתונים המובאים בחשבון יוצגו לוועדת המשנה בדיוניה בהליכי אישור התכנית.

5. ההשוואה בין "טבלת זכויות והוראות בניה - מצב מוצע" ובין "טבלת זכויות והוראות בניה - מצב מאושר" שבסעיף 5 לתכנית מתחם גניס העלתה כי גובה הבניין שונָה מ-14 מ' ל-27 מ', וכי התכסית שונתה מ-40% ל-75% למסחר ו-60% ליתר השימושים.

בבג"ץ 5145/00[26] קבע בית המשפט העליון כי מכוח סעיף 62א(5) מוסמכת ועדה מקומית להתיר להגביה בניין או להוסיף לו קומות, אך סמכות זו לעשות שינויים בתכניות תכנון היא "סמכות מישנית ומינורית בתחום התפרשותה" ולא נועדה להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתכנית שאישרה הוועדה המחוזית.

---

25 התכנית קובעת, ב"תנאים למתן היתר בניה", כי המיגון האקוסטי יהיה בהתאם להוראות יועץ אקוסטיקה.

26 בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון נ' שר הפנים**, פדאור פס' 57 (2000).

שינוי הוראות הבנייה באופן המכפיל כמעט הן את גובה הבניין והן את התכסית, עשוי להיחשב שינוי באופייה של הסביבה הקרובה - בנייני תעשייה ומגורים בגובה המקורי שנקבע למתחם (כ-14 מ', דהיינו כארבע קומות).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הוועדה המקומית כי אישור תוספת של קומה אחת וקומה אחת חלקית הוא בסמכותה של הוועדה המקומית, וכי אישור תוספת כזאת בבניינים חדשים, לשם ניצול מיטבי של הקרקעות לבנייה, אינו חריג.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי אופיים של השינויים האמורים אינו תואם את ייעודו של השטח כאזור תעשייה. התכנית אמנם מוסיפה רק קומה וקומה חלקית, אך היא כמעט מכפילה את גובה הבניין ואת התכסית - שינויים הנובעים משינוי הייעוד של הבניין על ידי הוועדה המקומית.

6. הוראות המעבר בתקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטייה ניכרת), מתירות לאשר, בהליך של הקלה, תוספת של 5% לכל היותר משטח הרצפה הכולל המותר לפי התכנית לצורך התקנת מעלית בבניין, בכפוף לתנאים המפורטים בתקנה.

נמצא כי בתכנית מתחם גניס הותרה תוספת זכויות בנייה בשיעור 10% לבניית שתי מעליות שלא בהתאם לתקנות סטייה ניכרת.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי האפשרות להתיר תוספת של 5% לאחוזי הבנייה לבניית מעלית שנייה נלמדה מהוראות תכנית מתאר מקומית של גבעתיים, שאישרה הוועדה המחוזית, ובה התירה תוספת של 5% לשטחי הבנייה המותרים על כל מעלית נוספת; משקבעה ועדת הערר המחוזית, לאחר אישור תכנית מתחם גניס, שלא ניתן להוסיף 5% נוספים עבור מעלית שנייה במגרש, לא נכללה עוד תוספת זו עבור מעלית שנייה בתכניות ובבקשות להיתרים שהוגשו לוועדה המקומית, לבנייה במגרשים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לעמוד בהוראות החוק ולהימנע מלאשר תכניות שאינן עומדות בכל הוראותיו.

מתחם אֹסם

1. בנובמבר 2008 אישרה הוועדה המחוזית את תכנית בב/804, שהיא שינוי לתכנית המתאר החלה על מתחם ששטחו כ-16 דונם, ששימש את מפעל אֹסם בעיר[27]. מטרות התכנית, בין השאר, שינוי הייעוד מאזור תעשייה לאזור מגורים מיוחד (מגרשים 101 ו-301) וקביעת זכויות בנייה בתכנית.

לגבי מגרש 101, ששטחו כ-9 דונם, קובעת תכנית בב/804 זכויות בנייה של 189 יחידות דיור שהשטח העיקרי הממוצע שלהן הוא 106 מ"ר, אשר ייבנו בשבעה בניינים של חמש קומות ועוד

27 המתחם נתחם ברחובות הושע מצפון, אהרונוביץ ממזרח, בן נריה ממערב וחבקוק מדרום.

קומת גג חלקית. סעיף 13 לתכנית קובע כי "תוספת יח"ד [יחידות דיור] מעבר לקבוע בתוכנית זו תהווה סטייה ניכרת"[28].

2. באוקטובר 2009 אישרה הוועדה המקומית להפקדה את תכנית מפורטת בב/מק/3120 - "שינוי בינוי ותוספת יח"ד במתחם אוסם" (להלן - התכנית המפורטת) - תכנית בסמכות ועדה מקומית לפי סעיפים 62א(א)(1), (5) ו-(8). ב-8.3.10 החליטה הוועדה המקומית לאשר תכנית זו למתן תוקף.

התכנית המפורטת מתירה, בין השאר, תוספת של 28 יחידות דיור מלבד 189 יחידות הדיור שהותר לבנות במגרש 101; ובסך הכול בניית 217 יחידות דיור, ללא תוספת שטח עיקרי.

3. לפי סעיף 61א(ג) לחוק, לא תאשר ועדה מקומית תכנית הכוללת הגדלה של מספר יחידות הדיור, אלא אם כן הונחה לפני הוועדה חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה ולפיה "מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות הכלולים בשטח התכנית ובסביבתו נותנים מענה לצרכים הנובעים מהתכנית".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2001 בנושא תכניות בסמכות ועדה מקומית קובע כי קודם לאישור של הגדלת מספר יחידות הדיור לפי סעיף 62א(א)(8) לחוק "יש לוודא על ידי דרישה לבדיקה פרוגרמטית כי אכן הנושא נבדק וקיים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור, תוך ראיית מכלול התכניות שהגדילו את מספר יחידות הדיור בתא השטח בו חלה התכנית. במידה וקיים סעיף בתכנית המקורית, אשר קובע כי התכנית מהווה מיצוי של מספר יחידות הדיור וכל הוספה תהווה סטיה ניכרת, יש להקפיד במשנה זהירות על קיום הוכחה כי אכן מוסדות הציבור והתשתיות נותנים מענה להגדלת מספר יחידות הדיור המבוקש".

בדיון על מתן תוקף לתכנית המפורטת הונחה לפני הוועדה המקומית חוות דעת של מהנדס העירייה בת משפט אחד שזו לשונה: "מטרת התכנית הינה תוספת 28 יח"ד מעבר ל-189 מותרות, במתחם הכולל שטחים ציבוריים פתוחים, גני ילדים ובניין ציבורי, הנותנים מענה לצרכים של יח"ד המוצעות בתכנית".

בחוות דעת של היועץ הסביבתי ללשכת התכנון המחוזית מנובמבר 2006 בנושא תכנית בב/804 העיר היועץ בעניין השטחים הפתוחים כי "לפי המדריך לתכנון והקצאת קרקע[29] ל-189 יחידות לפי מקדם של 5.5 נפשות ליחידת דיור ו-5 מ"ר שטח ציבורי פתוח לנפש **צריך להיות מינימום של 5.2 דונם שצ"פ** [שטח ציבורי פתוח]... הסביבה שבה ממוקמת התוכנית מתאפיינת במחסור בשצ"פים ובגנים, התוכנית לא רק שאינה מסיעת לשיפור המצב, אלא מחמירה אותו" (ההדגשה במקור).

בתכנית בב/804 ובתכנית המפורטת מסומן השטח הפתוח, ששטחו 2.84 דונם בלבד, כשטח פרטי פתוח. התכנית קובעת כי הוא מיועד לשמש שטח ציבורי פתוח, ולכן חלה בו זיקת הנאה לציבור[30].

---

28 אילולא קביעה זו, הייתה הוועדה המקומית מוסמכת לכאורה לאשר תוספת מסוימת של יחידות דיור בתור הקלה מהתכנית, ולחלופין במסגרת תכנית שהיא מוסמכת לאשר לפי סעיף 62א(א)(9) לחוק כמפורט לעיל.

29 "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור" מאוקטובר 2002. התדריך הוכן בהנחיית הוועדה הבין-משרדית שהוקמה על פי החלטת ממשלה 1316 מיום מ-8.1.97 ואומץ בהחלטת ממשלה 2873 מ-28.1.01. התדריך נועד לשמש הנחיה מקצועית של משרדי הממשלה המופקדים על נושא התכנון והבנייה.

30 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ניתן להעניק זיקת הנאה לטובת מקרקעין או לטובת אדם פלוני, לטובת סוג בני אדם או לטובת הציבור. זיקת הנאה יכול שתקבע כי בעל המקרקעין הזכאים או מי שהזיקה ניתנה לטובתו זכאי לשימוש מסוים במקרקעין הכפופים.

נמצא כי בדיוני הוועדה המקומית בהליכי אישור התכנית המפורטת לא בחנה הוועדה את השאלה אם מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות הכלולים בתכנית יספקו את הצרכים הנובעים מההגדלה במספר יחידות הדיור.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי כבר בתכנית בב/804 היה השטח הפתוח קטן מהרצוי, ותוספת יחידות הדיור שאושרה בתכנית המפורטת מגדילה את הצפיפות[31]. על מנת שהוועדה תוכל לבחון את הנושא היה על מהנדס הוועדה להגיש לה חוות דעת מפורטת לגבי התאמת מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות לצרכים החדשים, וכן היה עליו להגיש לוועדה את התייחסותו לחוות הדעת של היועץ הסביבתי מנובמבר 2006 כאמור.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי הצפיפות על פי תכנית בב/804 הייתה 20.8 יחידות דיור לדונם, ובתכנית המפורטת הצפיפות היא 23.9 יחידות דיור לדונם - צפיפות מקובלת בעיר. המחסור בשטחי ציבור ובשטחים פתוחים מצד אחד והמחסור בקרקעות לבניית יחידות דיור חדשות לאוכלוסיית העיר מצד שני מחייבים מציאת פתרונות המאזנים בין שני הצרכים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי תכנית בב/804 מאזנת בין שני הצרכים האמורים, משום שהיא מתירה בניית 189 יחידות דיור, אך קובעת כי תוספת יחידות דיור על הקבוע בתכנית תיחשב סטייה ניכרת. בכך שוללת התכנית מהוועדה המקומית את האפשרות להגדיל את מספר יחידות הדיור בהליך של הקלה או במסגרת תכנית מקבילה על פי סעיף 62א(א)(9) לחוק, ומחייבת אותה להכין תכנית חדשה, על פי סעיף 62א(א)(8) לחוק.

אישור תכניות על ידי שר הפנים

סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע: "(א) החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו; השר רשאי להורות... כי התכנית טעונה אישורו... (ב) החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטה תוך תקופה זו יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר".

בפועל נאצלו סמכויות אלו, על פי סעיף 269 לחוק, למנכ"ל משרד הפנים, למנהל מינהל התכנון (לגבי תכניות שבסמכות הוועדות המחוזיות) ולממונים על המחוזות[32] (לגבי תכניות שבסמכות הוועדות המקומיות).

אישור שר הפנים הוא אמצעי בקרה שמטרתו להבטיח שהתכניות יעלו בקנה אחד עם החוק, עם התקנות ועם התכניות החלות על המקרקעין, ושיובאו בחשבון השיקולים התכנוניים הראויים ובכלל זה השמירה על האינטרס הציבורי. לפיכך, חובה על הממונה על המחוז לבדוק אם אישור התכנית הוא אכן בסמכותה של הוועדה המקומית, ועליו לבחון גם את ההיבטים התכנוניים של התכנית.

---

31 הצפיפות מחושבת לפי מספר יחידות הדיור לדונם נטו.

32 י"פ 4977, התשס"א עמ' 2184.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2001 קובע נוהל לבדיקת תכניות בסמכות ועדה מקומית, ולפיו על הוועדות המקומיות להעביר את כל התכניות שבסמכותן למינהל התכנון וללשכת התכנון המחוזית. לשכת התכנון המחוזית תבדוק אם אישור התכנית הוא בסמכותה של הוועדה המקומית ואת ההיבטים התכנוניים של התכנית, ובעקבות בדיקה זו ייקבע אם התכנית תהיה טעונה אישור שר.

עוד קובע חוזר המנכ"ל את אמות המידה שיילקחו בחשבון בעת בדיקת התכניות האמורות. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2006 עודכנה רשימת אמות המידה, ולפיה הוועדה המקומית אינה רשאית לאשר בעצמה, בין השאר, תכניות שיש בהן פגם לכאורה בשל אי-קיום הוראות חוק התכנון והבנייה, לרבות אישורן בידי מוסד תכנון שאינו מוסמך לאשרן; תכניות בעלות השפעה מהותית על מרחב התכנון או הסביבה הקרובה לו, שנדרש לבחון את מידת השתלבותן בסביבה, בשל היקף הבנייה, שטח התכנית, אופי הבינוי וכד'; תכניות שנדרשת בחינה בכל הנוגע למוסדות הציבור, לשטחים הציבוריים הפתוחים ולתשתיות הנדרשים כתוצאה מהן או מושפעים מהן.

משרד מבקר המדינה בחן את ההליכים שביצעה הממונה על מחוז תל אביב ויו"ר הוועדה המחוזית (להלן - הממונה על המחוז) לבדיקת שלוש התכניות האמורות שאישרה הוועדה המקומית בני ברק ואשר לגביהן העלה משרד מבקר המדינה פגמים כמפורט לעיל.

ממסמכי הממונה על המחוז עולה כי לגבי תכנית דירות הגג ותכנית מתחם אסם היא הודיעה ליו"ר הוועדה המקומית כי התכניות אינן טעונות אישור מאת השר. לגבי תכנית מתחם גניס הודיעה כי היא טעונה אישור לפי סעיף 109(א) לחוק ודרשה מהוועדה המקומית לתקן את התכנית לפי הנחיותיה. דרישותיה לגבי תכנית זו עסקו בנושאי האיחוד והחלוקה של המקרקעין ותכנית פיתוח סביבתי בלבד, ומשתיקנה הוועדה המקומית את התכנית לפי הדרישות, אושרה אף היא.

מכאן שהממונה על המחוז אפשרה לוועדה המקומית להמשיך בהליכים למתן תוקף לשלוש התכניות על אף הפגמים שנמצאו בהן, כאמור לעיל. האישור שניתן לשלוש התכניות למרות הפגמים שהיו בהן מעלה את החשש שהבדיקה הנדרשת לא נעשתה, ובכך אפשרה הוועדה המחוזית לוועדה המקומית לאשר את התכניות שלא כדין.

הממונה על המחוז הסבירה בתשובתה כי היא אמנם משמשת גורם בקרה על תכניות בסמכות הוועדה המקומית, מכוח הסמכות שנאצלה לה לפי סעיף 109 לחוק, ואולם אין בכך לגרוע מחובתן הראשונה והעיקרית של הוועדות המקומיות לפעול לפי החוק ומאחריותם של גורמי הבקרה בוועדה המקומית - מהנדס הוועדה והיועץ המשפטי שלה - לחוות את דעתם לפי סעיף 61א(ג)(1) לחוק כי התכניות המאושרות הן בסמכות הוועדה המקומית. הביקורת, לדעת הממונה על המחוז, צריכה להיות מופנית בעיקרה אל הגוף שהשתמש בסמכות - הוועדה המקומית - אשר שיפור תפקודו הוא המפתח למניעת הישנות מקרים אלה. עם זאת ציינה כי "ככל שממצאי הביקורת הסופית יעלו כי יש צורך במתן דגשים בבדיקת התכניות ע"פ סעיף 109 לחוק במחוז, הנחיות אלה יינתנו".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על המחוז כי בעת בדיקת תכניות שבסמכות ועדה מקומית עליה להקפיד על קיום ההנחיות שניתנו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים האמורים ולקחת בחשבון את שיקולי התכנון שקבעה מנהלת מינהל התכנון ואת הסמכות המשפטית כפי שנוסחה על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים בחוזר המנכ"ל האמור.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי לגבי כל התכניות שפורטו בדוח הודיע שר הפנים כי אין לו כל כוונה להתערב בהן. לדבריה, משמעות הדבר כי הוועדה המחוזית בדקה את מהותה של התכנית וקבעה שאין התכנית בסמכותה אלא בסמכות הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי העובדה שפגמים שנפלו בתכניות שאישרה לא התגלו בבדיקה של הממונה על המחוז, אין בה כדי להכשיר פעולות והחלטות לא תקינות או לפטור גם את הוועדה המקומית מהחובה לפעול לפי סמכויותיה.

מתן היתרי בנייה בסטייה מתכנית

בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע כאמור כי עבודות בנייה, ובכלל זה הקמת בניין והוספה לבניין קיים, טעונות היתר מאת הוועדה המקומית או מאת רשות הרישוי המקומית. מתן היתר בנייה מותנה על פי החוק, בין השאר, בהתאמתה של הבנייה להוראותיהן של תכניות החלות על האזור הנדון.

ביולי 2003 אישרה הוועדה המחוזית את תכנית מתאר בב/722 החלה על שטח של כ-36 דונם הנתחם ברחובות יהודה הנשיא, גורדון והחזון איש (מתחם פרדס ברמן). אחת ממטרות התכנית היא קביעת זכויות בנייה והוראות בנייה במגרשים שחלה עליהם התכנית, ושייעודם אזור מגורים מיוחד, מגורים עם חזית מסחרית, שטח פרטי פתוח, שטח לבנייני ציבור ושטח ציבורי פתוח או דרכים.

בדיקת ההיתרים שנתנה הוועדה המקומית לבנייה במתחם העלתה פגמים בהיתרים להקמת מבנים באחד המגרשים[33], כמפורט להלן:

תכנית בב/722 מתירה לבנות 259 יחידות דיור בשבעה מגרשים, מהן 117 במגרש האמור ששטחן הכולל 14,700 מ"ר. על פי תקנה 2(9) לתקנות סטייה ניכרת ניתן לאשר בהקלה תוספת של 20% ממספר הדירות המותר לבנייה על המגרש. דהיינו, על פי תכנית בב/722 ניתן להוסיף 23 דירות כהקלה ולבנות על המגרש בסך הכול 140 דירות.

סעיף 18 לתכנית קובע: "מתוך סך הדירות המותרות בקומת הקרקע, יוקצו 15 דירות שיעודן ושימושן יהיה לדירות נכים בהתאם לתנאים ולקריטריונים הקבועים בסעיף 47 לתוכנית המתאר[34]", ובלבד שלא תהיה פגיעה בשטחים המשותפים לכלל דיירי הבניין ולשימושים המצוינים במפלס הכניסה".

בינואר 2007 נתנה הוועדה המקומית היתר לבניית חמישה בניני מגורים של שש קומות הכוללים 140 יחידות דיור ששטחן הכולל 14,656 מ"ר ועוד 10 מעטפות[35] לדירות נכה. בפועל נבנו שמונה דירות נכה בתוך המעטפות לדירות האמורות[36]: בפברואר 2008 נתנה הוועדה המקומית היתרים לבניית שש דירות נכה ששטחן הכולל 636 מ"ר, ובמרץ 2008 נתנה היתרים לבניית שתי דירות נכה נוספות ששטחן הכולל 303 מ"ר.

נמצא כי היתרי הבנייה לדירות הנכים ניתנו נוסף על הדירות המותרות במסגרת תכנית בב/722 ולא מתוכן, כפי שקובעת התכנית.

---

33 מגרש 107 בגוש 6188.

34 תכנית המתאר לעיר קובעת תנאים לבניית דירת נכה ובהם התנאי כי הדירה תירשם על שם נכה גפיים תחתונות בלבד המסוגל לנוע רק בעזרת כיסא גלגלים, אשר המציא מסמך המעיד על נכותו והמלצה של משרד הביטחון או משרד הבריאות.

35 מעטפת כוללת קירות חיצוניים, גג ורצפה של מבנה.

36 יצוין כי בשאר המגרשים ניתנו היתרים לבניית חמש דירות נכה, דהיינו בסך הכול ניתנו היתרים לבניית 13 דירות נכה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי משהתירה בניית שמונה דירות נכה, היא הייתה רשאית להתיר את בנייתן של עוד 132 יחידות דיור בלבד, ולא 140 יחידות דיור (בחריגה של 939 מ"ר), כפי שעשתה.

פיקוח ואכיפה

מטרת הפיקוח הפיזי על הבנייה היא לוודא שהבנייה בעיר נעשית על פי היתרי הבנייה, והשימוש במקרקעין תואם את התכניות התקפות. כדי לאכוף את קיום הוראות החוק נדרשים עובדי הפיקוח לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים במקרקעין ובבניינים שבמרחב התכנון המקומי ולדווח על כך לוועדה המקומית. על הוועדה לפעול למניעת העבֵרה, להפסקת ביצועה, להריסת מבנים ותוספות בנייה שנבנו בלא היתר ולהבאת מבצע העברה לדין.

הבסיס הנורמטיבי

בפרק י' לחוק התכנון והבנייה פורטו העברות על החוק, העונשים בגינן והאמצעים למניעתן ולהפסקתן. עם אמצעים אלה נמנים, בין השאר, צו הפסקת עבודה מינהלי (להלן - צו הפסקה מינהלי), צו הפסקת עבודה שיפוטי (להלן - צו הפסקה שיפוטי), צו הריסה מינהלי, צו הריסה על פי פסק דין של בית משפט וכן קנסות וכפל אגרות:

צו הפסקה מינהלי

"224. היה ליושב-ראש הועדה המקומית, ובעירייה - גם ליושב-ראש ועדת המשנה לתכנון ולבניה, או ליושב-ראש הועדה המחוזית, או למתכנן המחוז או למהנדס העיר... יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בניה בלי היתר לפי חוק זה או בסטיה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר העבירה שבבניה זאת או בקשה להפסיקה לפי סעיף 239, רשאי הוא לצוות בכתב לכל אדם הנראה לו אחראי לפי סעיף 208 לביצוע העבירה ולכל עובד בשירותו של אותו אדם, להפסיק מיד את הבניה שנעשתה ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית (להלן - צו הפסקה מינהלי)".

"226. צו הפסקה מינהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו, זולת אם לפני תום אותו מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו, בקשה לאישורו".

צו הפסקה שיפוטי

"227. אישר בית המשפט את צו ההפסקה המינהלי, עם שינויים או בלי שינויים, רואים אותו מאותו יום ואילך כצו הפסקה שיפוטי".

הריסת תוספת הבנייה אחרי מתן צו הפסקה מינהלי

"231. נמשכו פעולות הבניה בניגוד לצו הפסקה מינהלי בלי היתר לבניה באותו מקום לפי חוק זה, או בסטיה מהיתר או מתכנית כשיש בה משום סכנת נפשות, רשאי יושב-ראש הועדה המחוזית או יושב-ראש הועדה המקומית לצוות על מי שניתן לו צו ההפסקה המינהלי או על מי שהצו היה יכול להינתן לו, להרוס מה שנבנה אחרי מתן צו ההפסקה מינהלי ובניגוד לו".

ביצוע הריסה מינהלית

"232. מי שניתן לו צו לפי סעיף 231 יבצעו מיד; לא עשה כן, רשאי יושב ראש הועדה המחוזית או יושב-ראש הועדה המקומית, על-ידי עובדיו או שליחיו, להרוס כל אשר נבנה לאחר מסירת צו ההפסקה המינהלי, על חשבונו של מי שהוצא נגדו הצו; לכיסוי הוצאות ההריסה מותר אף למכור את החמרים של המבנים שנהרסו".

צו הריסה מינהלי

"238א. (א) הוקם בנין חורג, לרבות ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בנין כאמור, רשאי יושב ראש הועדה המקומית לצוות בכתב שהבנין, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק, ובלבד שהוגש לו תצהיר חתום ביד מהנדס הועדה המקומית או מהנדס הרשות המקומית או מהנדס אחר או אדריכל, שאחד מהם הסמיכו לכך".

הגשת כתבי אישום

אחד מכלי העזר החשובים במערכת אכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה הוא הבאתם של העבריינים לדין ואכיפת הציות לחוק באמצעות פסקי דין של בתי משפט. בית המשפט המחוזי בירושלים[37] מנה את מטרות הענישה הפלילית בתחום התכנון והבנייה:

"הענישה הפלילית בתחום התכנון והבנייה משקפת, בין-השאר, מספר תכליות: האחת - שמירה על המדיניות התכנונית, והקפדה שכל בנייה תיעשה כנגזרת של תפיסה תכנונית רחבה; השנייה - שמירת הבטיחות, זאת נוכח הסיכון הנשקף למשתמשים במבנים בלתי חוקיים שהוקמו ללא כל פיקוח מצד רשויות התכנון; השלישית - קיום שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו, בכל תחום, ובכלל זה בתחום התכנון והבנייה; והרביעית - מניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר, כאשר הודגש בפסיקה שמדובר ב'שיקול מרכזי', אשר על בית-המשפט לשוות לנגד עיניו כאשר הוא דן בעבירה של בנייה ללא היתר".

חוק התכנון והבנייה קובע:

"204 (א) המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כשביצוע העבודה או השימוש טעונים היתר לפי חוק זה או תקנה על פיו, דינו - קנס, מאסר שנתיים, ובעבירה נמשכת - קנס נוסף [או] מאסר נוסף שבעה ימים לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שקיבל הנאשם הודעה בכתב מהועדה המקומית על אותה עבירה או לאחר הרשעתו".

---

37 ע"פ 09/4486 **סרג' קטורזה נ' מדינת ישראל**, תק-מח 2009(3), 9333, 9341.

"205. הורשע אדם על עבירה לפי סעיף 204, רשאי בית המשפט, בשעת גזר הדין -
(1) לצוות שהבנין או אותו חלק ממנו שנבנו ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית ייהרס, יפורק או יסולק על ידי הנשפט או על ידי הועדה המקומית, אם ביקשו על כך הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, ולחייב את הנשפט בהוצאות הביצוע".

טיפול הוועדה המקומית והמחלקה המשפטית של העירייה בעברות הבנייה

הוועדה המקומית מפעילה מחלקה לפיקוח על הבנייה (להלן - מחלקת הפיקוח) שבה שישה מפקחי בנייה - כל אחד מהם מונה לפקח על אזור מסוים בעיר. המחלקה המשפטית של העירייה (להלן - המחלקה המשפטית) מכינה את כתבי האישום נגד עברייני הבנייה, והתובע העירוני מגישם לבית המשפט.

בשנת 2002 הכינה מחלקת הפיקוח את "אוגדן נוהלי הפיקוח על הבניה תשס"ב", אשר נועד להנחות את מפקחי הבנייה בעבודתם (להלן - נוהלי הפיקוח). על פי נוהלי הפיקוח, לאחר שהתגלתה עברת בנייה, נדרש המפקח להכין דוח על העברה אשר יכלול את הפרטים והמסמכים הרלוונטיים להוכחת ביצועה לרבות עדויות שנגבו ופירוט של התראות וצווי הפסקה מינהליים ושיפוטיים שניתנו. לאחר הכנת הדוח ייפתח תיק פיקוח ממוחשב (להלן - תיק פיקוח), ובו ייכללו הדוח האמור וכן רישום של כל הליך מינהלי או משפטי שנעשה לאחר הגשת הדוח, כגון מסירת צו הפסקת עבודה או הגשת כתב אישום.

האפקטיביות של פעולות האכיפה

1. מנתוני הוועדה המקומית עולה כי מינואר 2008 עד אמצע ספטמבר 2011 היא הוציאה 984 צווי הפסקה מינהליים וניתנו 42 צווי הפסקה שיפוטיים. באותה תקופה נרשמו 407 הפרות של צווי הפסקה מינהליים.

מבדיקה של 60 תיקי פיקוח שבהם הוגשו כתבי אישום ואשר נבחרו בבחירה אקראית (להלן - התיקים שנבדקו) עולה כי ב-41 תיקים הוצאו לעברייני הבנייה צווי הפסקה מינהליים; ב-23 מתיקים אלה עשו מפקחי הבנייה ביקורת מעקב בתוך 30 הימים שבהם צו ההפסקה המינהלי היה בתוקף ומצאו שהצווים הופרו והבנייה הבלתי חוקית נמשכת; ב-7 מ-41 התיקים הוצאו גם צווי הפסקה שיפוטיים; בשני מקרים נוספים נרשם בתיק כי הצו המינהלי לא הופר, אך לאחר 30 יום פג תוקפו והעבודות נמשכו.

נמצא כי אף על פי שב-41 התיקים האמורים נחשפה הבנייה הבלתי חוקית בזמן אמת לא היה בפעולות שנקטה הוועדה המקומית כדי למנוע מהבונים את השלמת הבנייה הבלתי חוקית. עוד עולה כי הוועדה ממעטת לפעול להוצאת צווי הפסקה שיפוטיים לצורך אכיפת הוראות החוק, ואינה מוציאה צווי הריסה מינהליים לעצירת הבנייה הבלתי חוקית, גם במקרים שבהם מגלים המפקחים בביקור חוזר כי הבנייה נמשכת בניגוד לצו הפסקה מינהלי שהוציאו. יצוין כי בכל המקרים הללו הגישה הוועדה המקומית כתבי אישום בגין עברות הבנייה.

2. בצמוד למבני מגורים רבים בעיר נבנו שלדי מתכת על עמודי מתכת, לכאורה לצורך הקמת סוכה לחג הסוכות. רבים מהם לא פורקו לאחר החג והיו למבני קבע שנוספו לדירות המגורים ושימשו מרפסות רחבות ידיים ואף חדרים. המבנים הוקמו ללא היתר, לרוב על קרקע שבבעלות דיירי הבית המשותף. בבנייתם שימשו חומרים שונים, בהם פלסטיק, עץ או מתכת, ותנאי הבטיחות בהם ירודים, ובשל כך יש בהם מפגע בטיחותי לישבים בהם ולנמצאים בסביבתם. להלן דוגמה:

בצמוד לדירת מגורים בקומה ב' של בניין מגורים הוקמה ללא היתר, מקונסטרוקציית מתכת על עמודים, מרפסת לסוכה ששטחה 12 מ"ר (ראו תמונה 2). המרפסת סמוכה לקו חשמל ראשי. ב-10.9.06 נמסרה לבונה התראה אך לאחר מכן לא נעשה דבר, אף שמדובר בבנייה בלתי חוקית המסכנת חיים. ב-15.2.08, כשנה וחצי לאחר גילוי העברה על ידי מפקחי מחלקת הפיקוח, הוגש כתב אישום נגד הבונה. בגזר הדין מדצמבר 2008 ניתן צו להריסת המרפסת בתוך 60 יום, אולם נקבע כי אם תמציא הנאשמת בתוך תקופה זו אישור מהנדס קונסטרוקציה על בטיחותה ויציבותה של המרפסת - אזי יידחה ביצוע הצו בארבעה חודשים נוספים. הועלה כי הנאשמת לא המציאה את האישור הנדרש, וכי המפקחים לא ביקרו במקום ולא עקבו אחר ביצוע גזר הדין. במועד הביקורת עדיין עמדה המרפסת על תלה. בעקבות הביקורת, במאי 2012, עשה מפקח הוועדה ביקורת בבניין ומצא שצו ההריסה השיפוטי לא בוצע. הדוח שרשם המפקח הועבר לתביעה לצורך הכנת כתב אישום בגין אי-קיום צו הריסה שיפוטי.



תמונה 1

שלד מתכת שהוקם לצורך סוכה והפך לחדר



תמונה 2

מרפסת הסוכה הסמוכה לקו חשמל ראשי

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי בעקבות תכנית ההבראה שאומצה, נדרשה העירייה לקצץ במצבת כוח האדם במחלקת הפיקוח, משמונה מפקחים לשישה בלבד, ולמרות זאת גדל מספר תיקי הפיקוח שנפתחו, צווי האכיפה וצווי ההריסה שהוצאו וכתבי האישום שהוגשו. הוועדה הוסיפה: "מקום בו יש ריבוי של עבירות... לא ניתן לאכוף את כולם בעת ובעונה אחת. נוכח האמור מחויבת הוועדה לקבוע סדרי עדיפויות בפעולות אכיפה ואלה מושפעות משורה של שיקולים ציבוריים, כגון הצורך בהתחשבות בקידומן של תכניות אשר יאפשרו הכשרת עבירות בניה באזורים מסוימים, חומרת העבירה, היקף הבניה [ועוד]... כך למשל, מתחם צפון העיר, אשר מאופיין בעבריינות בניה

קשה, כגון מפעלי מתכות, מוסכים, קיוסקים, אוורות סוסים, כאשר הבניה נעשית בניגוד לתוכניות התקפות במקרקעין ותוך השתלטות על שטחים ציבוריים... זוכה לתעדוף באכיפה על פני עבירות אחרות אשר מתאפיינות בקנה מידה קטן יותר ואשר הינן בעלות סיכויי הכשרה". עוד הודיעה הוועדה כי בתקופה שבה מדובר ביצעה מחלקת הפיקוח 426 הריסות[38] ברחבי העיר בני ברק, "חלקן באמצעות צווי הריסה מינהליים וחלקן באמצעות צווי הפסקה שיפוטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עם כל ההבנה לצורך בקביעת סדר עדיפויות באכיפה נוכח כוח האדם המוגבל שיועד לאכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה, אין להפחית מחומרתה של התופעה רחבת ההיקף של הבנייה למגורים ללא היתר בבני ברק, הנעשית לא אחת על שטחים משותפים לדיירי הבניין ויוצרת מפגעי בטיחות המסכנים את חיי הבונים ואת חיי שכניהם. היעדר טיפול עקבי ומתמשך בתופעה זו עלול לפגוע בכושר ההרתעה של הוועדה, אשר נדרש לחזקו כדי למנוע או לצמצם את המשך הבנייה הבלתי חוקית[39].

זאת ועוד, מפגעי הבטיחות שנוצרים בשל הבנייה הלא חוקית האמורה עלולים לסכן חיי אדם - הבונים המתגוררים במבנים אלה או שכניהם. לכן על הוועדה המקומית לדאוג להסיר לאלתר מפגעים אלה, שעלולים לסכן חיי אדם.

הגשת כתבי אישום

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2007 ובפניית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, שנעשתה על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, נדרשים גורמי הפיקוח ברשויות המקומיות להעביר את כל תיקי החקירה שנפתחו אל התובע המוסמך של מוסד התכנון, כדי שיבחן אותם ויחליט אם לנקוט הליכים משפטיים נגד בעלי הנכס.

בשנים 2008-2011 הגישה המחלקה המשפטית של העירייה לבית המשפט 592 כתבי אישום בגין עבירות בנייה. משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן שחלף מגילוי עבירת הבנייה ופתיחת תיק הפיקוח בגינה ועד מועד הגשת כתב האישום לבית המשפט. הבדיקה העלתה כי כמחצית מכתבי האישום הוגשו יותר משנתיים לאחר גילוי העבירה[40].

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה כי ממועד גילוי העבירה ועד התגבשותו של תיק חקירה מלא המהווה את הבסיס הראייתי לכתב האישום יש לבצע כמה פעולות האורכות זמן כגון השלמת החקירה, זימון לגביית עדות וחוות דעת משפטית. נוסף על כך, במשך כארבעה חודשים, ממרץ עד יוני 2008, לא היה בוועדה המקומית תובע מוסמך אשר יוכל לנהל את ההליכים הנדרשים בשמה

---

38 יש לציין כי נהרסו גם מבנים ותוספות בנייה שנבנו לפני שנת 2008.

39 לעניין זה יצוין, שמתחילת 2008 עד אמצע ספטמבר 2011 רשמו מפקחי הבנייה דוחות בגין עבירות על הוראות החוק ב-1,125 תיקים.

40 יצוין כי בספטמבר 2011 נכנסה לתוקף הנחיית חדשה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", הקובעת את פרקי הזמן המרביים להגשת כתב אישום, מרגע שהגיע חומר החקירה ליחידת התביעה. ההנחיה קובעת כי ככלל יפעל התובע האחראי לקבלת החלטה בדבר תיק חקירה מסוים בהקדם האפשרי ובמסגרת פרקי הזמן המרביים הקבועים בהנחיה. לגבי עבירות מסוג עוון יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 12 חודשים. על פי סעיף 204 לחוק התכנון והבנייה, בנייה בלתי חוקית, דהיינו בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או בנייה בניגוד להוראותיה של תכנית או בסטייה מהן, היא עבירה פלילית מסוג עוון.

של הוועדה. עם כניסתו לתפקיד של התובע העירוני ששימש במועד הביקורת, הוא קיים פגישה עם עובדי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, ובה הובהר כי יש לקבוע סדר עדיפויות לטיפול בתיקי הפיקוח על מנת להשלים את הטיפול בתיקים שהעניין הציבורי בניהול ההליך הנוגע אליהם הוא רב, כגון בנייה בהיקף ניכר ובנייה בשטחים בעלי רגישות מיוחדת - לעומת תיקים שהם בגדר "זוטי דברים". לאור האמור לעיל ברי כי קיימים תיקים אשר הועברו לתובע ואשר לאור טיבם ובהתחשב במדיניות האכיפה, אין ניתנת עדיפות לטיפול בהם, ואולם אף אלה יקודמו מיד כשיתאפשר הדבר. נוסף על כך נקבע נוהל משותף למזכירות יחידת הפיקוח ולתובע העירוני, ולפיו אחת לחודשיים יועברו כל תיקי החקירה שהטיפול בהם טרם הושלם לעיונו של התובע העירוני, על מנת שייתן את הנחיותיו בדבר קידום תיק החקירה ובדבר מקומו בסדר העדיפויות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולתובע העירוני כי יש לפעול להשלמה מהירה ככל שניתן של ההליכים הנדרשים לצורך הכנתם והגשתם של כתבי האישום, שכן עיכובים בהגשת כתבי אישום נגד עבריינים עלולים לפגוע בכושר ההרתעה של הוועדה.

אכיפת ביצוע גזרי הדין

בכל התיקים שנבדקו, שבהם הסתיים ההליך המשפטי, נמצא כי התובע מטעם הוועדה המקומית והנאשמים חתמו על עסקת טיעון שלפיה הודו הנאשמים בעובדות שבכתב האישום, הורשעו ונגזר דינם כמוסכם בעסקת הטיעון. בגזר הדין ניתן לנאשמים צו המורה להם להרוס את המבנה או תוספות הבנייה (בדרך כלל הוקצבו להם כמה חודשים לצורך כך), בית המשפט הורה כי צווי ההריסה יירשמו בפנקסי לשכת רישום המקרקעין, והוטל על הנאשמים קנס כספי או ימי מאסר תמורתו.

על פי נוהלי הפיקוח, על מפקח לבקר במבנה שעליו חל צו ההריסה בחלוף המועד שננקב בצו לביצועו ולוודא שהצו בוצע. אם נוכח המפקח כי הצו לא בוצע, עליו להכין דוח על העבֵרה ולהגישו למדור כתבי אישום לצורך הגשת כתב אישום בגין אי-קיום צו בית משפט (על פי סעיף 210 לחוק) או לצורך הגשת בקשה לבית המשפט לביצוע הצו על ידי הוועדה המקומית. אם המבנה הבלתי חוקי נהרס, על המפקח לצלם את מקום המבנה שנהרס ולשלוח תזכיר בצירוף תמונה למדור כתבי אישום והעתקים של התזכיר לתובע העירוני ולמנהל מחלקת הפיקוח.

מהתיקים שנבדקו עולה כי בניגוד לקבוע בנוהלי הפיקוח, בחלוף המועד הנקוב בצו לביצוע ההריסה לא נהגו המפקחים לבקר במבנה המיועד להריסה ולבדוק אם הצו אכן בוצע.

להלן כמה דוגמאות:

1. שני בעלי דירות בבניין מגורים בעיר בנו מבנים ללא היתר כמפורט להלן:

בעליה של אחת הדירות בנו בקומת הקרקע של הבניין שתי יחידות מגורים ששטחן הכולל כ-50 מ"ר ללא היתר בנייה. בנובמבר 2007 ביקר מפקח במקום וגילה את הבנייה הבלתי חוקית; בדצמבר 2008 ביקר בו שנית ומסר לבונים התראה. כשבועיים לאחר מכן שב וביקר במקום ומצא כי גם נבנה שביל גישה לבניין. דוח העבֵרה עודכן והועבר למחלקה המשפטית להגשת כתב אישום.

ב-31.10.10, כשלוש שנים לאחר גילוי הבנייה הבלתי חוקית, הוגש כתב אישום בגין עברות הבנייה והשימוש במבנה ללא היתר.

בעליה של דירה אחרת באותו בניין בנו ללא היתר בקומת הקרקע של הבניין שתי יחידות מגורים ששטחן הכולל כ-54 מ"ר. ב-29.12.08 נמסר לבונים צו הפסקה מינהלי; ב-12.1.09 וב-24.3.09 ביקר מפקח במקום ומצא שהצו לא קוים והבנייה הושלמה. ב-1.11.10, כשנתיים לאחר גילוי העברה, הוגש כתב אישום בגין עברות הבנייה והשימוש ללא היתר.

בפברואר 2011 חתמו התובע ובעלי שתי הדירות האמורים על עסקות טיעון ולפיהן הודו הנאשמים בעובדות והורשעו. בגזרי הדין, שניתנו בהתאם למוסכם בעסקות הטיעון, ניתנו לנאשמים צווים להפסיק את השימוש ביחידות שנבנו בלא היתר וצווים להרסן בתוך שישה חודשים. נקבע כי כל אחד מהנאשמים ישלם קנס כספי של 750 ש"ח. כן נקבע כי הצווים יירשמו בלשכת רישום המקרקעין. במרץ 2011 הוועדה המקומית שלחה ללשכת רישום המקרקעין בפתח תקווה בקשות לרישום הערות בדבר צווי הריסה.

2. בבניין מגורים אחר ביצעו שני בעלי דירות עבודות בנייה ללא היתר כמפורט להלן:

(א) בקומת המרתף, בהמשך לדירה קיימת, נבנה מבנה למגורים מקירות בלוקים ובטון ששטחו כ-50 מ"ר המגיע עד גבול מגרש; נבנתה פרגולה מעץ ששטחה כ-42 מ"ר; בכניסה לחצר המשותפת הותקן שער ברזל שאורכו כ-3 מ' וגובהו כ-3 מ'; רוצף כל השטח המשותף לכל דיירי הבניין, וכך נוצרה חצר פרטית המשמשת מרפסת פתוחה ששטחה כ-125 מ"ר.

ביולי 2007 נמסרה לבונה התראה ובאוגוסט אותה שנה נמסרה לו התראה נוספת. ב-8.7.08 הוגש נגדו כתב אישום בגין בנייה ושימוש ללא היתר. בנובמבר 2008 חתמו התובע והנאשם על עסקת טיעון וניתן גזר דין בהתאם לעסקת הטיעון כדלקמן: הנאשם הורשע על פי הודאתו; ניתן צו המורה להרוס את תוספות הבנייה בתוך שישה חודשים; הנאשם ישלם קנס כספי בסך 10,000 ש"ח או ירצה 40 ימי מאסר תמורתו; צו ההריסה יירשם בפנקסי לשכת רישום המקרקעין. בנובמבר 2008 נשלחה ללשכת רישום המקרקעין בפתח תקווה בקשה לרישום הערה בדבר צו הריסה.

(ב) בדירת מגורים באותו בניין נבנתה ללא היתר תוספת ששטחה כ-70 מ"ר; חלק ממנה נבנה על שטח חדר העגלות ועל שטח החדר הטכני.

באוקטובר 2007 נמסר לבונה צו הפסקה מינהלי, אך הצו הופר והבנייה נמשכה. ביולי 2008 הוגש נגדו כתב אישום בגין בנייה ושימוש ללא היתר ובגין אי-קיום צו הפסקה מינהלי. במאי 2009 חתמו התובע והנאשם על עסקת טיעון וניתן גזר דין בהתאם לעסקת הטיעון כדלקמן: הנאשם הורשע על פי הודאתו. ניתן צו המורה להרוס את תוספות הבנייה בתוך שישה חודשים; הנאשם ישלם קנס כספי בסך 7,000 ש"ח או ירצה 28 ימי מאסר תמורתו; צו ההריסה יירשם בפנקסי לשכת רישום המקרקעין. נמצא כי צו ההריסה לא נרשם בלשכת רישום המקרקעין.

מהאמור לעיל עולה כי בשני הבניינים ביצעו כמה דיירים עברות בנייה בהפרשי זמן זה מזה - בבניין הראשון בהפרש של שנה ובבניין השני בהפרש של שלושה חודשים. עם גילוי הבנייה הלא חוקית הראשונה בכל אחד מהבניינים לא הוצא לבונים צו הפסקה מינהלי, והוועדה הסתפקה במסירת התראה בלבד.

3. בבניין מגורים בעיר בוצעו עבודות בנייה ושימוש ללא היתר כדלקמן: בקומת מרתף נבנה מבנה ששטחו כ-55 מ"ר; שטח של כ-65 מ"ר המיועד לחניה נתחם בקירות בלוקים וכך נוצר מבנה ששטחו כ-120 מ"ר והוא משמש ישיבה.

בדצמבר 2006 נמסר לבונים צו הפסקה מינהלי. כשנה וחצי לאחר מכן, ביולי 2008, הוגש נגדם כתב אישום. ב-2.9.10 חתמו התובע והנאשמים על עסקת טיעון וניתן גזר דין בהתאם לעסקת הטיעון

כדלקמן: הנאשמים הורשעו על פי הודאתם. ניתן צו המורה להרוס את המבנים ולהפסיק את השימוש בהם בתוך תשעה חודשים; כל אחד מהנאשמים ישלם קנס כספי בסך 5,000 ש"ח או ירצה 20 ימי מאסר תמורתו. הצווים נרשמו בפנקסי לשכת רישום המקרקעין.

בסיור שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה במבנים המתוארים בדוגמאות שלעיל נמצא כי אף שבית המשפט גזר על הנאשמים להרוס את המבנים הבלתי חוקיים, הם לא עשו כן, והמבנים עומדים על תלם.

בנושא זה העיר השופט מאיר שמגר[41]: "במקרים, בהם מוטל ביצועו של צו הריסה על מי שבנה שלא כדין, אין המדינה יוצאת בשל כך פטורה מחובת הפיקוח על ביצועו של הצו, ואם מסתבר, כי צו של בית המשפט, המורה לפלוני להרוס מבנה, לא בוצע על-ידיו, מן הנכון ומן הראוי שיינקטו נגדו הליכים משפטיים מטעם המדינה. השלמה של התביעה הכללית עם אי-קיומם של צווים שיפוטיים יש בה נזק חמור נוסף, המצטרף לנזק, הנובע מן העבירה עצמה, ולמותר להוסיף, כי לא ניתן לשקוד על קיומו של החוק, אם הדבר אינו כולל, בין היתר, גם אכיפת הצווים של בתי המשפט".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לפקח כראוי על קיום צווי ההריסה, ואם לא בוצע צו, עליה להגיש נגד הנאשם כתב אישום בגין אי-קיום צו בית משפט ולבקש מבית המשפט להשית עליו את העונשים הקבועים בחוק - עונש מאסר או קנס לכל יום שבו נמשכת העברה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי לגבי הבניינים שאליהם נוגעים שמונה מ-60 התיקים שנבדקו הוצאו היתרי בנייה ולגבי חמישה בניינים אחרים הוגשו בקשות להיתר בנייה. בעקבות הביקורת עשו במאי 2012 מפקחי הבנייה ביקורת בבניינים שבהם עוסקים שמונה מהתיקים, ובהם הבניינים שצוינו בדוגמאות דלעיל, ונמצא כי צווי ההריסה השיפוטיים לא בוצעו; הנאשמים בשניים מתיקים אלה נפטרו, ואשר לששת התיקים האחרים - גזרי הדין הועברו למחלקת הפיקוח למעקב ואיסוף ראיות לשם נקיטת הליכי ענישה כמפורט בסעיף 210 לחוק (לגבי ארבעה מהתיקים כבר הוכנה טיוטת כתב אישום).

הוועדה המקומית הוסיפה בתשובתה כי לאחרונה קבע בית המשפט העליון[42] כי אם ביצוע צו ההריסה הוטל על הנאשם בגזר הדין, אין לבית המשפט סמכות להורות במועד מאוחר יותר על העברת נטל הביצוע לוועדה המקומית. הוועדה ציינה כי דרך שגרה מוטל מימושו של הצו על הנאשם. זאת, בין היתר, הואיל ולוועדה המקומית אין די משאבים לביצוע כלל צווי ההריסה, וברי כי ביצוע כל הצווים יגרום לשיתוק פעילותה בכל מישור אחר. לכן רק בנסיבות חריגות נהגה הוועדה לדרוש במעמד גזר הדין כי נטל ההריסה יוטל עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי מטעמים של גמול והרתעה עליה לאמץ את האפשרות המוצעת בפסק הדין, ובעת מתן גזר הדין לשקול לבקש כי נטל ביצועו של צו ההריסה יוטל על הנאשם, ואם לא יעמוד הנשפט בחובתו להרוס את המבנה בזמן שנקצב - תהא הוועדה המקומית רשאית לבצע את הצו במקומו.

---

41 ע"פ 78/578 **מדינת ישראל נ' אחמד דרוויש עיסה**, פ"ד לו(1), 723.

42 רע"פ 2889/08 **מדינת ישראל נ' נועמן ג'האד**, תקדין.

עוד הסבירה הוועדה המקומית בתשובתה כי "דווקא מתוך הבנה, כי אמצעי הפיקוח מוגבלים מטבעם ביכולתם ליתן מענה לכלל הבניה הבלתי חוקית ולצווים שהוטלו בגינה, ומתוך ידיעה כי קיים קושי לממש את כלל צווי ההריסה, וכי הגשת כתבי אישום חוזרים ונשנים על אי קיום צווים משמשת לא אחת ככלי לגביית קנסות ופחות לקידום אכיפה, וכן בשים לב לשנים הארוכות הנדרשות להתדיינות בבתי המשפט (יאמר כי לרשות עיריית בני ברק עומד בית משפט לעניינים מקומיים ובו שופט אחד בחלקיות משרה הדן במאות רבות של הליכים מדי שנה לא רק בתחומי [התכנון והבנייה] אלא גם חוקי עזר, רישוי עסקים ועבירות חניה) הרי שהמציאות מחייבת מציאת פתרונות מערכתיים וכוללניים. בכלל זה נדרשה הוועדה לקידומן של תוכניות המתחשבות במצב הקיים ובצרכים העכשוויים של התושבים בעיר ולהקצאת המשאבים העומדים לרשותה בין היתר בהתחשב בעובדה זו"; בשנים האחרונות, נוכח קידומן של תכניות שונות, הקדישה יחידת הפיקוח את מאמצי האכיפה שלה לפינוּיָם של פולשים וגורמים עבריינים אשר בנו ללא היתר באזורים המיועדים לפיתוח ויזמה מבצעי אכיפה מיוחדים בצפון העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי פעילותה האינטנסיבית בצפון העיר ראויה לציון, אולם הקדשת מאמצי האכיפה של יחידת הפיקוח לאזור זה פוגע ביכולתה לאכוף את הוראות החוק באזורים האחרים של העיר, שבהם מתגוררים מרבית תושבי העיר הנפגעים מהפרות הוראות החוק.

4. על פי נוהלי הפיקוח, לאחר שניתן גזר דין בתיק, על המחלקה המשפטית להעביר למחלקת הפיקוח את גזר הדין על מנת שמפקחי הבנייה יעקבו אחר ביצועו.

ב-16 מתיקי הפיקוח שנבדקו לא נמצאו גזרי הדין והם אף לא עודכנו במערכת הממוחשבת, אף שחלף המועד שנקבע לדיון בתיק בבית המשפט (בעשרה מהתיקים כבר חלפו כמה שנים מהמועד שבו נקבע הדיון).

שישה מגזרי הדין האמורים לא נמצאו אף בתיקי המחלקה המשפטית. מבירור שעשתה מזכירת המחלקה המשפטית במזכירות בית המשפט עלה כי חמשת גזרי הדין ניתנו בתאריכים שונים מדצמבר 2007 עד נובמבר 2009.

נמצא כי המחלקה המשפטית לא וידאה שהועברו אליה כל גזרי הדין מבית המשפט ולא דאגה להעביר את כל גזרי הדין שקיבלה אל מחלקת הפיקוח.

בתשובתה הסבירה העירייה כי עשרה מ-16 גזרי הדין האמורים ניתנו בתקופת התובע הקודם, ולכן הם לא היו מתויקים במשרד התובע העירוני החדש, כי אם בבית המשפט או במשרד התובע הקודם. מיוני 2010, מועד מינויו של התובע העירוני ששימש במועד הביקורת, מועברים כל כתבי האישום, הפרוטוקולים וגזרי הדין המקוריים אל מחלקת הפיקוח על מנת שיעודכנו במערכת הממוחשבת ויתויקו בתיקי הפיקוח המקוריים. העתק מהם נשאר במזכירות התביעה הפלילית למעקב. שישה מהתיקים שצוינו הועברו למחלקת הפיקוח לצורך עדכון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולעירייה כי אי-העברת חלק מגזרי הדין למחלקת הפיקוח על מנת שתעקוב אחר ביצוע גזרי הדין והעיכוב בעדכון המידע על גזרי הדין במערכת הממוחשבת פגמו באכיפה המשפטית. על העירייה לקבוע למחלקה המשפטית נהלים לשם הגדלת אכיפת הוראות החוק ולהבטיח שהמחלקה תפעל לפיהם.

העירייה מסרה בתשובתה כי במסגרת הליך הפקת לקחים שהיא מבצעת בעקבות הביקורת ניתנה למזכירת התובע העירוני הרשאה לעדכן במערכת הממוחשבת את גזרי הדין שנותנים בתי המשפט מיד עם קבלתם. נוסף על כך, הוחלט להעסיק מזכירה נוספת לפרק זמן מוגבל לצורך ביצוע בדיקה מקיפה של כתבי האישום משנת 2000 ועדכון גזרי דין במערכת הממוחשבת. עוד מסרה העירייה כי החלה לנקוט כמה צעדים אופרטיביים, ובכלל זה לבצע בדיקה מקיפה של כתבי האישום שהוגשו וטרם ניתן גזר דין בעניינם. התיקים הנוגעים אליהם יועברו לתובע העירוני על מנת שיורה כיצד לפעול בעניינם, לפי הנחיות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ועל פי העובדות שבכל כתב אישום.

סיכום

הבנייה הבלתי חוקית היא תופעה רחבת היקף הפוגעת בסדר הציבורי ובאיכות החיים של התושבים, וכן ביכולת לקיים תכנון בנייה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, שלא לפי תקני בנייה מחייבים וללא סידורי בטיחות נאותים עלולים להיות מפגע בטיחותי ולסכן חיי אדם ולעתים גורמים נזק ישיר לאיכות החיים של היחיד והסביבה.

הממצאים שהועלו בבדיקה מלמדים על פגמים בפעילות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק: הוועדה אישרה תכניות שלא בהתאם להוראות החוק וכן תכנית שלא הייתה מוסמכת לאשרה. פעולותיה לאכיפת הוראות החוק לא הצליחו ליצור הרתעה ולמנוע את המשך הבנייה הבלתי חוקית.

על הוועדה המקומית לשנות את דרך פעולתה - לאשר רק תכניות שהיא מוסמכת לאשר ולפעול באופן רציף ואינטנסיבי לאכיפת הוראות החוק. עליה לפקח כראוי על קיום צווי ההריסה, ובמקרים שבהם הם לא בוצעו עליה להגיש נגד העבריינים כתבי אישום בגין אי-קיום צו בית משפט ולבקש מבית המשפט להשית עליהם את העונשים הקבועים בחוק - עונש מאסר או קנס לכל יום שבו נמשכת העבירה.

על עיריית בני ברק לקבוע נהלים לעבודת המחלקה המשפטית ולוודא שהיא תפעל לפיהם כדי שתוכל לתת את חלקה באכיפת הוראות החוק בצורה יעילה.

על הממונה על המחוז לבדוק בדקדקנות תכניות שאושרו בידי הוועדה המקומית, לוודא שפרטיהן והליכי אישורן תואמים את דרישות החוק ולהתערב בכל מקרה שבו הוועדה המקומית פועלת בניגוד לחוק.