

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון (להלן - הוועדה המקומית השומרון או הוועדה) הוקמה על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965¹ (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). במרחב התכנון של הוועדה (להלן - מרחב הוועדה) נכללות עיריית אור עקיבא וארבע מועצות מקומיות: בנימינה-גבעת עדה, זיכרון יעקב, פרדיס, וגייסר-א-זרקא² (להלן - רשויות הוועדה), אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2013 כ-81,000 תושבים. שטחו של מרחב הוועדה הוא כ-65,000 דונם, ובשנת 2012 השטח הבנוי בו היה כ-12.5 מיליון מ"ר, מהם כ-9.8 מיליון מ"ר למגורים³. הוועדה מונה 24 עובדים: 5 מהם מועסקים בחוזה בכירים, 16 מועסקים בדרגות העסקה רגילות ו-3 מועסקים במיקור חוץ.

באוגוסט 2010 התמנה מר יוסף יהודה כהן ליו"ר הוועדה. באוגוסט 2014 החליפו באופן זמני בתפקיד מר יוסף משלב, הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז), ובדצמבר 2014 מונה מר ארנון גלעדי ליו"ר הוועדה. בתפקיד מהנדס הוועדה מכהן מר מנדי שפיגלר (להלן - מהנדס הוועדה).

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 עד מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן תפקוד הוועדה והיבטים שונים בפעילותה, בעיקר בשנים 2012-2014, כדלהלן: היבטים מינהליים בעבודת הוועדה, התכנון הסטטוטורי במרחבה, הרישוי וכן הפיקוח והאכיפה בנושא בנייה לא חוקית. בדיקות השלמה נעשו ברשויות הוועדה, במשרד הפנים מחוז חיפה (להלן - מחוז חיפה או המחוז), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים ובמועצה הדתית בנימינה-גבעת עדה.

- 1 ועדה מקומית שבתחומה כמה רשויות מקומיות והרכבה מפורט בסעיף 19.
- 2 המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור יזמה הקמת ועדה לתכנון ולבנייה מקומית עצמאית. באוקטובר 2013 נחתם הסכם בין הוועדה למועצה המקומית פרדס חנה-כרכור שהסדיר את הסוגיות העוסקות בהקמת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה נפרדת, וב-3.3.14 חתם שר הפנים על צו התכנון והבניה (פרדס חנה-כרכור), התשע"ד-2014, והקמת הוועדה הנפרדת הושלמה.
- 3 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הליקויים העיקריים

היעדר נהלים ואי-גביית אגרות וקנסות

הוועדה לא הסדירה נהלים פנימיים ולא קבעה תכנית עבודה להסדרת פעילותה. בכך נפגע הניהול התקין של עבודת הוועדה והדבר עלול לפגוע גם ביעילות הוועדה ובמועילותה.

הוועדה לא גבתה את כל האגרות והקנסות לפי הוראות החוק והתקנות.

אי-נגישות של מבנה הוועדה

המבנה שבו פועלת הוועדה אינו מותאם לאנשים עם מוגבלות ואינו נגיש עבורם. הוועדה לא פעלה די להנגשתו לאנשים עם מוגבלות.

אי-קידום תכניות מתאר כוללניות

הוועדה לא פעלה די לקידום תכניות מתאר מקומיות לתכנון הכולל של יישובים (להלן - תכניות מתאר כוללניות) לכלל רשויותיה ואת תכניות המתאר הקיימות היא לא עדכנה מעל 10 שנים, ובכך נפגעה הראייה התכנונית הכוללת של מרחב הוועדה. נוסף על כך קיים חשש שאי-קידום תכניות כאמור משפיע על קבלת ההחלטות בוועדה ופוגע באינטרס הציבורי.

אי-הטמעת תכניות מאושרות במסד הנתונים הממוחשב

הוועדה לא הטמיעה תכניות תקפות במסד הנתונים הממוחשב שלה. בעקבות זאת עובדי התכנון והרישוי של הוועדה ומבקשי ההיתרים במרחבה התבססו על מידע ממוחשב חסר וחלקי באופן שהיה עלול לפגוע בקבלת החלטותיהם ובאפשרות למצות את הזכויות במקרקעין.

ליקויים בהנפקת היתרי בנייה ובאישורים על פיהם

הוועדה הנפיקה היתרי בנייה ואישורים נוספים לחברה שהיא הבעלים של מרכז הקניות "מול זיכרון" בלי שגבתה ממנה היטל השבחה בסכום של מיליוני ש"ח במועד הקבוע בחוק ובלי שקיבלה ערבות כתנאי לתשלום.

חרף נתונים שהיו ברשות הוועדה על בנייה לא חוקית במקרקעין שביצעו בעלי ההיתרים קודם להגשת בקשתם היא החליטה להנפיק להם היתרי בנייה, בלי שהביאה נתונים אלה בחשבון.

ליקויים בהנפקת אישורים לחיבור מבנים למים וחשמל (טופס 4)⁴

הוועדה הנפיקה אישורים לחיבור מוסדות חינוך למים וחשמל בלי שהתקיימו התנאים שנקבעו בהיתר הבנייה והתעלמה מדיווח שמסר לה מפקח מטעמה על אי-קיומם.

הוועדה הנפיקה אישור לחיבור מבני מגורים למים וחשמל תוך התעלמות מדיווחים של מפקחיה על אי-התאמת המבנים להיתרי הבנייה שהונפקו להם.

ליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה

הוועדה הפעילה את מערך הפיקוח שלה ללא תכנית עבודה וללא נהלים ולא קיימה מעקב ובקרה מספקים על עבודת המפקחים. למרות אלפי מקרים של בנייה לא חוקית ושימוש חורג במקרקעין שהתגלו במרחב הוועדה היא לא פעלה באופן שיטתי לטיפול בהם.

הוועדה לא טיפלה בבנייה לא חוקית ובשימוש חורג במקרקעין שנעשו במוסדות חינוך. בכך מנעה הוועדה פיקוח ובקרה על הליך הבנייה לצורך הבטחת בטיחותם ועמידותם של מבנים שיועדו לאכלוס תלמידי בית ספר וילדי גן.

הוועדה נקטה פעולות אכיפה רק נגד מספר מועט של תושבים בשכונות במועצה המקומית זיכרון יעקב והתעלמה ממקרים רבים של בנייה לא חוקית ושימושים חורגים במקרקעין שהתקיימו באותו אזור, באופן המעלה חשש כי ביצעה אכיפה בררנית.

הוועדה לא נקטה פעולות פיקוח ואכיפה נגד בנייה לא חוקית, שביצע ראש המועצה המקומית פרדיס מר יונס מרעי. מנגד, היא נקטה פעולות אכיפה נגד בנייה לא חוקית אחרת בתחום אותה מועצה מקומית.

במשך שנים רבות לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה נגד בנייה לא חוקית במקרקעין שבבעלות ראש המועצה המקומית היוצא ג'יסר א-זרקא מר עזאלדין מוחמד עמאש והחלה באכיפה נגדו רק לאחר סיום תפקידו.

4 בתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות חיבור לחשמל), נקבעו התנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש, כדי שניתן יהיה לקבל אישור לחברו לחשמל ולמים (להלן - טופס 4). בדרך כלל אישור זה ניתן בשלבי סיום הבנייה ולקראת אכלוס המבנה.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית השומרון לפעול לקביעת נהלים כתובים להסדרת פעילותה המקצועית והמינהלית ולהטמיע אותם בקרב עובדיה. על הוועדה לקדם הכנה ואישור של תכניות מתאר כוללניות לרשויותיה ולהטמיע תכניות מאושרות במסד הנתונים הממוחשב שלה.

נוכח ההיקף הרחב של בנייה לא חוקית במרחב הוועדה שהתגלה בסקר שעשתה בשנת 2010 במועצות המקומיות זיכרון יעקב ובנימינה גבעת-עדה, על הוועדה לגבש תכנית סדורה לטיפול בממצאי הסקר ולמניעת מקרים דומים בעתיד, תוך הסתמכות על מדיניות האכיפה שקבעה בדצמבר 2014. כמו כן, מן הראוי שהוועדה תרחיב את ביצוע הסקר לכל רשויותיה ותאכוף את הבנייה הלא חוקית בהן.

על יו"ר הוועדה לבחון מקרים שבהם היו מעורבים נבחרים בביניה לא חוקית ומקרים שבהם עלה חשש כי הוועדה ביצעה אכיפה בררנית, ולטפל במקרים אלה בנחישות.

סיכום

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

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון העלתה ליקויים, חלקם חמורים עד כדי פגיעה באמון הציבור. במרחב הוועדה נעשתה בנייה לא חוקית בהיקף נרחב, תופעה המעידה יותר מכול על תפקודה הלקוי של הוועדה; התגלו ליקויים בכל הקשור לפעילות הוועדה בהיבט המינהלי: כתיבה והטמעה של נהלים, שימוש במערכות מידע, גביית אגרות וקנסות והסדרת נגישות מבנה הוועדה. התגלו גם ליקויים רבים בהיבט המקצועי: מעורבות לא מספקת בקידום תכניות מתאר כוללניות, אי-הטמעת תכניות מאושרות במסד הנתונים, הנפקה לקויה של היתרים ואישורים ופיקוח ואכיפה לקויים על הבנייה הלא חוקית במרחבה.

בסמוך לתחילת הביקורת ובמהלכה החלה הוועדה, בהנחיית הממונה על המחוז ובהובלת יו"ר הוועדה החדש, בהליך לשיפור עבודתה, לרבות תיקון חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת.

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



מבוא

סמכויות התכנון והבנייה במדינת ישראל מחולקות בין כמה גופי תכנון המקיימים ביניהם מדרג היררכי לפי היקף השטח שעליו הם מופקדים. לכל גוף תכנון יש תפקיד מהותי בפיתוח המרחב התכנוני שעליו הוא מופקד ובפיקוח על הפעולות הנעשות בו. בחוק נקבע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה לתכנון ולבנייה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון הוקמה על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, ובמרחב התכנון שלה נכללות חמש רשויות מקומיות: עיריית אור עקיבא והמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, זיכרון יעקב, פרדיס וג'יסר א-זרקא, אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2013 כ-81,000 תושבים. שטחו של מרחב התכנון של הוועדה הוא כ-65,000 דונם, ובשנת 2012 השטח הבנוי בו היה כ-12.5 מיליון מ"ר, מהם כ-9.8 מיליון מ"ר למגורים. הוועדה מונה 24 עובדים: 5 מהם מועסקים בחוזה בכירים, 16 מועסקים בדרגות העסקה רגילות ו-3 מועסקים במיקור חוץ.

באוגוסט 2010 התמנה מר יוסף יהודה כהן ליו"ר הוועדה. באוגוסט 2014 החליפו בתפקיד מר יוסף משלב, הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים⁵, ובדצמבר 2014 מונה מר ארנון גלעדי ליו"ר הוועדה. בתפקיד מהנדס הוועדה מכהן מר מגדי שפיגלר.

בשנת 2012 הוגשו לוועדה 1,034 בקשות להיתרי בנייה, והיא הנפיקה 694 היתרי בנייה ו-311 טופסי 4; בשנת 2013 הוגשו לוועדה 990 בקשות להיתרי בנייה, והיא הנפיקה 675 היתרי בנייה ו-347 טופסי 4; בשנת 2014 הוגשו לוועדה 643 בקשות להיתרי בנייה, והיא הנפיקה 549 היתרי בנייה ו-262 טופסי 4.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 עד מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן תפקוד הוועדה והיבטים שונים בפעילותה, בעיקר בשנים 2012-2014, כדלהלן: היבטים מינהליים בעבודת הוועדה, התכנון הסטטוטורי במרחבה, הרישוי וכן הפיקוח והאכיפה בנושא בנייה לא חוקית. בדיקות השלמה נעשו ברשויות הוועדה, במשרד הפנים מחוז חיפה, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה, ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים ובמועצה הדתית בנימינה-גבעת עדה.

היבטים מינהליים בעבודת הוועדה

בסעיף 27(א) לחוק התכנון והבנייה נקבע, 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". הוועדה פועלת בשני מישורים: מינהלי ומקצועי. העבודה המינהלית של הוועדה כוללת, בין היתר, עיסוק בחשבוניות וגבייה; ניהול דיוני הוועדה; ניהול הקשר עם חברי הוועדה והציבור; ניהול המידע ומערכות המחשוב; ניהול אתר הוועדה במרשתת; ניהול המידע

5 מר יוסף משלב שימש יו"ר זמני של הוועדה נוסף על תפקידו כממונה על המחוז.

התכנוני; ניהול ותחזוקה של מבנה הוועדה. העבודה המקצועית של הוועדה כוללת קידום תכניות בנייה לסוגיה, לרבות תכניות מתאר כוללניות, רישוי, פיקוח ואכיפה.

בתיקון 101 לחוק מאפריל 2014 אשר נכנס לתוקף באוגוסט 2014 (להלן - תיקון 101) נקבע, שאם יימצא כי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה מקיימת מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה באופן מקצועי ויעיל, שר הפנים רשאי להסמיכה לוועדה מקומית עצמאית⁶. כדי לקבוע האם ועדה מקומית היא מקצועית ויעילה, קבע מינהל התכנון במשרד הפנים אמות מידה המבוססות על שלושה היבטים הנוגעים לתפקודה של הוועדה: היערכות הוועדה לביצוע משימותיה⁷, ביצועי הוועדה ואיכות ההחלטות המתקבלות בוועדה.

היעדר נהלים

נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני. לנהלים כתובים חשיבות רבה, שכן הם מבטאים את מדיניות הארגון ומטרתיו ומפרטים את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי אחריותם של בעלי התפקידים בארגון. נהלי עבודה כתובים לוועדה נועדו לשמש בסיס לפעילותה המינהלית והמקצועית ולסייע בידה למלא את תפקידה ביעילות, מקצועיות ומועילות.

נמצא כי לוועדה לא היו נהלים פנימיים להסדרת עבודתה, וכי פעילותה התנהלה על פי "תורה שבעל פה" אשר לא הועלתה על הכתב וממילא לא נבחנה ואושרה על ידי מחוז חיפה במשרד הפנים. צוין כי גם בסקר שביצע משרד הפנים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ובכלל זה בוועדה, שפורסם ביולי 2014 (להלן - סקר משרד הפנים), נכתב במפורש שבוועדה קיים נוהל עבודה כתוב רק במחלקת התכנון.

בספטמבר 2014 הפיץ הממונה על המחוז דגשים להסדרת הפעילות המינהלית של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שהמרחב התכנוני שלהן כולל יותר מרשות מקומית אחת⁸, ובהן גם הוועדה. הדגשים נגעו לשיפור השירות הניתן לתושבים במרחב הוועדה וכללו הנחיות הנוגעות להתנהלות היומיומית של צוות העובדים וההנהלה. יש לציין לחיוב את הדגשים שפרסם הממונה על המחוז, אולם הם אינם מהווים תחליף לנוהלי עבודה מקצועיים, מפורטים וסדורים שעל הוועדה לכתוב לעצמה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שלא קבעה נהלים פנימיים להסדרת פעילותה; אי-קיומם של נהלים כאמור עלול לפגוע בעבודתה המינהלית והמקצועית של הוועדה.

בתשובה שמסרה הוועדה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת הוועדה) צוין כי היא מקבלת את הערת מבקר המדינה והחלה לפעול על פי הנחיות הממונה על המחוז לקביעת נהלים בכל מחלקותיה.

6 במעבר למעמד של ועדה עצמאית, הוועדה מקבלת סמכויות שעד לתיקון 101 היו מסורות בידי ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה. בין היתר, סמכות לאשר כל תכנית התואמת הוראות תכנית מתאר תקפה בתחומה.

7 מוכנות הוועדה לפעול בהתאם לסמכויות שהיא יכולה לקבל על פי תיקון 101 לחוק.

8 ועדות אלו מכונות "ועדות מרחביות".

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי המשרד "הציב את קיומם של נהלי עבודה כאחד מהקריטריונים להסמכת ועדה כוועדה עצמאית וכוועדה עצמאית מיוחדת", וכי הוא מגבש נוהלי עבודה אחידים אשר יופצו לכל הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה כנוהלי משרד הפנים.

שימוש לקוי במערכות מידע

ניהול מבוקר ומקצועי של עבודת הוועדה ראוי שייעשה באמצעות מערכות מידע בעלות בסיס נתונים ממוחשב מלא, מעודכן ואמין, אשר יאפשרו מעקב אחר תהליכי הרישוי, הפיקוח והגבייה שהיא מנהלת. כמו כן ראוי כי למערכות המידע תהיה יכולת לספק תמונה מלאה ועדכנית על טיב עבודת הוועדה, תוך יצירת תכלול (אינטגרציה) בין כל מאגרי המידע החיוניים לעבודתה.

הוועדה נעזרת במערכת מידע ממוחשבת של חברת קומפלוט (להלן - מערכת הקומפלוט) לניהול הליכי התכנון, הרישוי, הפיקוח וההשבחה. לוועדה גם מערכת מידע גאוגרפית מסוג GIS⁹ והיא מעסיקה סייע (רפרנט) שאחראי לתחזוקתה ועדכונה. יצוין כי מערך המחשוב של הוועדה כולל ציוד קצה מספק ומחשב עם חיבור למרשתת לכל מנהל ועובד, וכי כלל העובדים מקושרים ביניהם ברשת פנימית.

נמצא כי מחלקות הוועדה לא שיתפו פעולה ביניהן לצורך טיוב עבודתן, אף שמערכת הקומפלוט מאפשרת שיתוף פעולה מלא. עוד נמצא כי הדרג הבכיר בוועדה לא השתמש ביכולות ובנתונים שמספקת מערכת הקומפלוט לשם שיפור פעילות הוועדה ופיקוח עליה. להלן דוגמאות¹⁰:

היעדר תכלול בין גביית היטלי ההשבחה למתן היתרים: נמצא כי הטיפול בגביית היטלי ההשבחה במחלקת הרישוי והפיקוח של הוועדה מרוכז בידי עובדת הפועלת בנפרד מיתר עובדי המחלקה. עוד נמצא כי שיתוף הפעולה היחיד בין מערך גביית ההיטלים למערך מתן היתרים במחלקה הוא העברת מסמך המאשר כי הליך גביית ההיטל בוצע כנדרש. עוד נמצא כי לאחראים לבדיקה והכנה של תיקי בניין¹¹ לשם הנפקת היתרי בנייה לא ניתנה הרשאה לצפייה בחוצץ הדיגיטלי של היטלי ההשבחה במערכת הקומפלוט, שבו אפשר לקבל אינדיקציה על כך שהיטל שולם, פעולה שהייתה מקלה על האחראים ומקצרת את ביצוע הרישוי. היעדר התכלול ואי-השימוש במערכת עלול להאריך את הליך הוצאת היתר הבנייה ולהקשות על מבקשי היתרים.

עוד העלתה הבדיקה כי במקרים שבהם קבע שמאי הוועדה כי סך שומת היטל ההשבחה הוא אפס ש"ח, לא תועדה החלטת השמאי במערכת הקומפלוט ולא הוזנה לתיק הבניין הרלוונטי. נמצא כי בשל כך הדרך היחידה לבדוק אם בוצעה שמאות היא איתור פיזי של תיק הבניין ובחינתו.

- | | |
|----|--|
| 9 | מערכת מידע גאוגרפית ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח של מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים מכמה שכבות מידע. |
| 10 | חוסר התכלול ואי-השימוש בתוצרי מערכת הקומפלוט באו לידי ביטוי במאות התיקים שנבדקו. |
| 11 | "תיק בניין" - אוגדן מסמכים הכולל, בין היתר, תכניות בנייה ותכניות אדריכליות הנוגעות לבניין ואת כלל ההיתרים והאישורים שהונפקו עבור החלקה שעליה נבנה. |

היעדר תכלול בין מתן היתרים ובין הפיקוח על הבנייה: נמצא כי בעת הכנת חומר לדיון בוועדה על הנפקת היתר בנייה עבור שטח מסוים, לא נבדק אם קיים תיק פיקוח על בנייה לא חוקית באותו שטח על מנת לשלב נתון זה בדיון¹².

אי-שימוש מיטבי במערכת הקומפלוט: במערכת הקומפלוט קיימות אפשרויות רבות לבחינת פעולות ותהליכים הנעשים במרחב הוועדה באמצעות השוואה ביניהם, מיון לפי מועד התרחשות ולפי מיקום גאוגרפי והצגת נתונים ועיבודם בגיליון אלקטרוני אקסל¹³. נמצא כי הנהלת הוועדה לא השתמשה באפשרויות האלה.

תיעוד לקוי של תיקי בניין במערכת הקומפלוט: נמצא כי התיעוד הממוחשב של רבים מתיקי הבניין שנבדקו לקה בחסר ואף הקשה על אחזור הנתונים: לא נמצאו במערכת היתרי בנייה וטופסי 4 חתומים שהונפקו; לא נסרקו למערכת מסמכים המתעדים את מסלול הרישוי שעברו תיקי הבניין, דוחות פיקוח ואישורים שניתנו במהלך הבנייה; שמירת המסמכים נעשתה במקומות שונים במערכת, אף שקיים בה עבור כל תיק בניין חוץ וירטואלי המוגדר כ"ארכיב מסמכים", לדוגמה: תוצאות סקר שעשתה הוועדה לאיתור בנייה לא חוקית לא תויקו כמסמכים בתיקי הבניין שלגביהם נמצאו בסקר ממצאים¹⁴.

הועלה כי ביזמת הממונה על המחוז החלה הוועדה באוגוסט 2014 להעביר לסריקה את כל תיקי הבניין שנצברו בארכיון הוועדה. הוועדה ציינה בתשובתה כי סיימה את סריקתם של מרבית התיקים, וכי היא תפעל להשלמת הסריקות ולהטמעתן במערכת הקומפלוט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית השומרון לאגד את הידע הקיים במחלקותיה לכדי מאגר מידע כולל, מקיף, זמין ועדכני ולהשתמש ביעילות באפשרויות שמספקת מערכת הקומפלוט כדי לשפר את יעילותה המקצועית של הוועדה ואת מועילות עבודתה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא תפעל לתיאום הנדרש בין מחלקת היטלי ההשבחה למחלקת הרישוי והפיקוח, וכי היא תעביר הנחיה לעובדים במחלקת הרישוי והפיקוח להשתמש בכל הכלים שמקנה מערכת הקומפלוט.

אי-גביית אגרות וקנסות

בחוק, בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות מתן היתרים), ובאוגדן נהלים שהוציא משרד הפנים לוועדות מרחביות לתכנון ובנייה בדצמבר 2009 (להלן - אוגדן הנהלים)¹⁵ נקבעו נהלים והנחיות בנוגע לניהול הכספי של הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה.

- | | |
|----|--|
| 12 | ראו בתת-הפרק "פעילות לא חוקית במקרקעין של מבקשי היתר בנייה באור עקיבא". |
| 13 | במהלך הביקורת עשה צוות הביקורת שימוש בחלק מכלים אלה על מנת לבחון את יעילות עבודת הוועדה. |
| 14 | ראו בתת-הפרק "היעדר תכנית פיקוח". |
| 15 | משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפאלי, המחלקה למחקר, "אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבניה", כסלו תש"ע - דצמבר 2009. |

הבדיקה העלתה כי הוועדה המקומית השומרון לא הקפידה על גביית אגרות וקנסות לפי הוראות החוק והתקנות ולא ניהלה את מערך הנהלת החשבונות שלה כנדרש. להלן עיקרי הממצאים:

אי-גביית פיקדונות בגין אגרות בנייה

בתקנות מתן היתרים נקבע כי בעד כל עבודה או שימוש במקרקעין הטעונים היתר בנייה תשולם לוועדה אגרה המחושבת לפי היקף העבודה, ובלבד שלא תפחת מ-302.94 ש"ח. עוד נקבע כי עם הגשת בקשה להיתר ישלם מגיש הבקשה לוועדה המקומית 20% מסכום האגרה המשווערת בעד ההיתר (להלן - פיקדון).

הבדיקה העלתה כי בניגוד לקבוע בתקנות מתן היתרים, רק בשנת 2013 החלה הוועדה לגבות פיקדונות ממגישי הבקשות. עוד עלה מבדיקת כ-50 תיקי בניין שנפתחו משנת 2013 כי לפחות בחמישה מהם לא גבתה הוועדה פיקדונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית השומרון על שכלל לא גבתה פיקדונות בגין אגרת בנייה ממגישי בקשות להיתר עד שנת 2013. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי עליה לגבות פיקדון בכל הגשת בקשה.

אי-גביית אגרה בעד היתר בנייה לאחר שתוקפו של ההיתר המקורי פג

על פי החוק, תוקפו של היתר בנייה הוא לשלוש עד חמש שנים מיום הנפקתו (להלן - תקופת ההיתר). אם הבנייה לא הסתיימה ולא הונפק טופס 4 עד לתום תקופת ההיתר רשאי בעל ההיתר להגיש בקשה לחידושו. לאחר שפג תוקפו של ההיתר, נדרש בעל ההיתר לפנות בבקשה לחידוש היתר הבנייה בנסיבות המאפשרות זאת או בבקשה להיתר בנייה חדש, חידוש ההיתר או הנפקת היתר חדש עשויים לאפשר לוועדה לבחון את הבנייה לפי תכניות ותקנים שלא היו קיימים בעת הנפקת היתר הבנייה המקורי¹⁶.

עבור הנפקת היתר בנייה חדש נדרש מבקש ההיתר לשלם אגרה, ובתקנות מתן היתרים נקבע גם כי "בעד חידוש היתר ישלם בעל ההיתר 10% מסכום האגרה שנקבעה לגבי ההיתר המקורי, ובלבד שהתשלום לא יפחת מהאגרה המינימלית"¹⁷ (להלן - אגרת חידוש היתר).

בבדיקה נמצא כי הוועדה לא גבתה אגרה ממבקשי היתר בנייה אשר תוקף ההיתר שלהם פג זמן רב לפני שהונפק להם טופס 4. ראו פירוט בלוח שלהלן.

16 עת"ם 1105/03 מעיין נ' הוועדה המחוזית לתו"ב מחוז חיפה והוועדה המקומית לתו"ב השומרון.

17 הקבועה בסעיף 1.00.8 לתקנות, בשווי 302.94 ש"ח.

לוח 1

תיקי בניין שתוקף ההיתר שלהם פג ולא נגבתה אגרת חידוש היתר

תיק הבניין	תאריך הנפקת היתר הבנייה	תאריך מתן טופס 4	הזמן בין הנפקת ההיתר לטופס 4
תיק א'	19.7.05	8.7.14 *	כ- 108 חודשים
תיק ב'	10.4.06	8.7.14 **	כ- 87 חודשים
תיק ג'	15.11.06	10.9.12	כ- 70 חודשים
תיק ד'	11.12.08	10.4.14	כ- 64 חודשים

* טופס 4 מותלה ניתן ב-5.2.07.

** טופס 4 מותלה ניתן ב-16.8.07.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שלא גבתה אגרה מתאימה, לרבות אגרת חידוש היתר, במקרים שבהם הסתיימה תקופת ההיתר על פי הוראות תקנות מתן היתרים.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא "פועלת בהתאם לעמדת היועץ המשפטי של הוועדה בנושא זה", אבל לאור הערת המבקר היא "תפנה לוועדה המחוזית על מנת לקבל את עמדתה לעניין חידוש היתר בנייה לצורך קבלת טופס 4 והנחיותיה בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית השומרון כי משלא הונפק טופס 4 במהלך תקופת ההיתר, על המבקשים לחדש את תוקף ההיתר על פי התקנות כתנאי לקבלת הטופס, ועל הוועדה לגבות אגרת חידוש היתר בהתאם.

אי-טיפול בגביית אגרות וקנסות בעקבות פסקי דין

הוועדה זכאית להכנסות מאגרות וקנסות של חייבים שנפסקו לטובתה בהליכים משפטיים כנגד עברייני בנייה (להלן - יתרות חייבים). הוועדה מנהלת רישום של החייבים במערכת הקומפלוט ובו פירוט של סכום חובם לוועדה והתקבולים מהם.

הבדיקה העלתה כי ממאי 2014 לא הועברו נתונים על זהות החייבים וסכום חובם למחלקת הנהלת החשבונות של הוועדה, וכי במערכת הנהלת החשבונות נרשמו רק סכומים ששולמו; לעתים היו אלה חלקים מהחוב בלבד. מכאן כי בהיעדר תכלול בין מערכת הנהלת החשבונות של הוועדה ובין מערכת הקומפלוט לא היו בידי הוועדה נתונים בנוגע ליתרות החייבים ולא ננקטו נגדם פעולות גבייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על כי לא עדכנה במערכת הנהלת החשבונות את יתרות החייבים ולא נקטה פעולות לגביית חובותיהם. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי לא גבתה קנסות וחובות מחייבים ובשל כך נפגמת ההרתעה בתחום ונגרם הפסד הכנסות לקופה הציבורית.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר: היא מינתה לאחרונה עובדת לממונה על הגבייה, ובוחנת אפשרות לשכור שירותים חיצוניים לגביית אגרות וקנסות המוטלים בגזרי הדין של בתי המשפט.

היעדר נגישות של מבנה הוועדה

הוועדה פועלת כ-20 שנים במבנה ששכרה במרכז זיכרון יעקב (להלן - מבנה הוועדה). כישות ציבורית על הוועדה לספק את השירותים שעליהם היא אמונה באופן יעיל ומועיל. על כן מן הראוי שבמבנה שבו הוועדה פועלת תהיה תשתית התואמת את אופי השירות שעליה לספק ויתאפשר מתן שירות לקהל הרחב. כך למשל, צריך שיהיו במבנה חדר גדול שאפשר לפרוס בו תכניות בנייה, אזור המתנה לקהל, תאי קבלת קהל שבהם נשמרת הפרטיות של מקבל השירות, ותאי שירותים. משרד הפנים הביע את דעתו ביחס למקום מושבה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה וקבע כי המקום חייב לעמוד בכל הדרישות והתקנים הקבועים בחוק, לרבות בנושא בטיחות אש ונגישות לאנשים עם מוגבלות.¹⁸

על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות". בחוק נקבע ש"אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות"¹⁹ למקום ציבורי²⁰ ולשירות ציבורי²¹. עוד נקבע בחוק השוויון כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

על פי הוראות החוק הותקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011 (להלן - תקנות בניין קיים). בין היתר נקבע בתקנות לוח זמנים להחלה הדרגתית של ההוראות להנגשת מבני ציבור. לוח הזמנים נקבע בהתאם למספר המבנים שמחזיק נתון השירות הציבורי ושעליו לפעול להנגשתם. התקנות קבעו בשלב הראשון חובה לקיים בדיקה על מצב נגישותם של המבנים שבהם ניתן השירות הציבורי, ובשלב השני - את החובה להנגיש את המבנה עבור אנשים עם מוגבלות.

1. הבדיקה העלתה כי הוועדה, גוף הנותן שירות ציבורי, לא ביצעה בדיקת נגישות למבנה הוועדה כאמור בתקנות בניין קיים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על לא ביצעה בדיקת נגישות למבנה הוועדה בניגוד לתקנות בניין קיים. על הוועדה לבצע בדיקת נגישות למבנה ולפעול בהתאם לתוצאות הבדיקה.

18 עמ' 13 באוגדן הנהלים.

19 על פי חוק השוויון, נגישות היא "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

20 בסעיף 119 לחוק השוויון נקבע כי מקום ציבורי הוא "מקום שבו ניתן שירות ציבורי כהגדרתו בסעיף 119".

21 בסעיף 119 נקבע כי "שירות ציבורי" הוא "שירות הניתן לציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו בידי גוף ציבורי או במקום ציבורי".

2. הבדיקה העלתה כי מבנה הוועדה אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות. כך למשל, מרקם פני המדרכה בדרך מהחניה אל מבנה הוועדה הוא בעל עיבוד גס המקשה על המתניידים בכיסא גלגלים או המשתמשים בהליכון, רוחב המפתחים שבמבנה צר, והשירותים אינם מותאמים לאנשים עם מוגבלות. עוד העלתה הבדיקה כי הגישה לאגף שבו ממוקמים משרדי יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה וחדר הישיבות מחייבת שימוש במדרגות ללא התקן המאפשר עלייה או ירידה בכיסא גלגלים (מעלון).

יצוין כי כבר בינואר 2012 העלה אחד מחברי מליאת הוועדה בשיבתה טענה כי מבנה הוועדה הוא "לא ידידותי למשתמש לא במובן חניית ולא במובן תנאי קבלה של הציבור ולכן יש לחפש מקום אחר". למרות זאת נמצא כי בשנת 2013 חידשה הוועדה את הסכם השכירות של אותו מבנה, ואף לא פנתה אל הבעלים בבקשה להתאימו ולהגישו לאנשים עם מוגבלות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על כך שהמבנה שבו היא פועלת שנים רבות אינו מותאם ואינו נגיש לאנשים עם מוגבלות. על הוועדה לפעול בהקדם לכך שהמבנה יונגש בהתאם לתקנות בניין קיים כדי שגם לאנשים עם מוגבלות תהיה גישה לקבלת השירות שהיא אמורה לספק לכלל האוכלוסייה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא פועלת לאיתור משרדים חדשים עבור פעילותה, וכי יושם דגש על כך ש"המבנה החדש יהיה נגיש לבעלי מוגבלויות, ותוך הכנסת הנושא כאמת מידה לבחירת ההצעה הזוכה".

3. בסקר שעשה משרד הפנים על הוועדה נכתב כי מבנה הוועדה "עבר בדיקת נגישות" אף שהמבנה כאמור אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות. פרט לכך, במהלך הביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך שנערכה למבנה הוועדה בדיקת נגישות כלשהי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שבדוח המשרד כתוב שמבנה הוועדה עבר בדיקת נגישות, ואילו בפועל הוא אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות.

משרד הפנים מסר כי "חלה טעות אנוש באופן שבו הסוקר ניסח את התשובה, לאחר שתיכלל את כל תשובות הוועדה לשאלותיו בעניין נגישות המבנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להנחות את עורכי הסקר לוודא כי הנתונים אשר הם מציגים מטעם המשרד יהיו תואמים את המצב בפועל בטרם יסתמכו עליהם ויפרסמו אותם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבדוק ולוודא כי לא נפלו טעויות דומות ביחס למבנים אחרים שבהם פועלות ועדות תכנון ובנייה אחרות שאותן בדקו סוקרים מטעמו.

תכנון סטטוטורי במרחב הוועדה

תכנית מתאר מקומית כהגדרתה בסעיף 61 לחוק התכנון והבנייה (להלן - תכנית מתאר) מסדירה את ייעודי הקרקע ואת השימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון שעליו היא חלה²². בסעיף 61א(ב) לחוק נקבע כי ועדה מקומית רשאית להכין תכנית מתאר במרחב התכנון שלה. בחוק נקבע כי תכנית מפורטת לתכנית המתאר (להלן - תכנית מפורטת) תקבע את אופי הבנייה והוראות מפורטות הנוגעות לפיתוח מתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. החוק מתיר לקבוע בתכנית המפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר, כל עוד אין הוראות כאלה בתכנית המתאר החלה על המקרקעין.

בשנת 2012 טופלו במחלקת התכנון של הוועדה המקומית השומרון 121 תכניות מתאר, ומהן אושרו 28; בשנת 2013 טופלו 286 תכניות ואושרו 56; ובשנת 2014 טופלו 161 תכניות ואושרו 46.

סטטוס תכניות המתאר והיעדר תכניות מתאר כוללניות

תכניות מתאר כוללניות הן נדבך חשוב בהליכי התכנון. הן מאפשרות לוועדה המקומית לפקח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, לטייב את התנאים לפיתוח המרחב ולצמצם את האפשרות שייווצרו מפגעים למיניהם. כמו כן, תכניות המתאר הכוללניות קובעות את ייעודי הקרקע ואת השימושים המותרים בה כדי שפיתוח היישובים ייעשה באופן מושכל ויתרום לצורכי האוכלוסייה ביישוב²³. בהוראות תמ"א 35²⁴ נקבע כי הוועדות המקומיות יכינו תכניות מתאר כוללניות ליישובים המונים יותר מ-2,000 תושבים, אם התכנית שלהן אינן מעודכנות²⁵.

על חשיבותן של תכניות מתאר כוללניות מלמדים דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה, התשע"א-2010 (שבסופו של דבר לא התקבלה בכנסת)²⁶, שבה הוסבר כי הצורך בתכנית מתאר כוללנית הוא "רב-פנים": "הליך תכנוני חשוף מעצם טיבו לכמה כשלים. העדפת סקטור על פני משנהו, העדפת הלוקלי על פני המרחב והמחוז כולו... מעבר לכך, ההליך התכנוני עוסק מעצם טיבו בחלוקת העושר... הליך תכנוני תקין חייב אפוא להיות מלווה במכשירים שיבטיחו את תקינותה של חלוקת העושר".

בתיקון 101 לחוק נקבע כי סמכויות לוועדות המקומיות יבוזרו באופן מדורג על פי כמה תבחינים. למשל, קיומן של תכניות מתאר מעודכנות הוא תנאי לביזור נרחב של סמכויות. יוצא אפוא שמלבד החשיבות של עדכון תכניות מתאר על מנת לשקף את מכלול התנאים הקיימים במקרקעין והתכניות העדכניות לגביהם, הרי שהיעדרן של תכניות מעודכנות הוא גם גורם המעכב את ייעול הליכי התכנון באמצעות ביזור הסמכויות לוועדה²⁷.

- 22 תכנית מתאר מקומית יכולה לחול על שטח היישוב כולו או על חלקו.
- 23 מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיור (2015), עמ' 133.
- 24 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור שאישרה הממשלה בשנת 2005.
- 25 תכנית מתאר כוללנית בודלה מתכנית מתאר "רגילה" כיוון שלרשויות המקומיות במרחב התכנון של הוועדה יש תכניות מתאר תקפות (ראו בהמשך), אך לא מעודכנות ושאינן מסדירות את כל היבטי התכנון היישובי כמו תכניות מתאר כוללניות.
- 26 סעיף 168 בהצעת חוק הממשלה 499,15.3.10. יצוין כי הצעת החוק לא אושרה לבסוף בכנסת, אך ניתן ללמוד ממנה על החשיבות שהמחוקק מייחס לתכנית מתאר כוללנית.
- 27 מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיור (2015), עמ' 133.

הביקורת העלתה כי תכניות המתאר הקיימות לרשויות הוועדה אינן מעודכנות (חלפו מעל 10 שנים מאז אושרו²⁸): תכנית המתאר ש/11 של המועצה המקומית זיכרון יעקב אושרה בשנת 1964; תכנית המתאר ג/556 של עיריית אור עקיבא - בשנת 1973; תכנית המתאר ש/23 של בנימינה - בשנת 1975; תכנית מתאר ש/95 של גבעת עדה - בשנת 1982; תכנית המתאר ש/356 של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא - בשנת 1993 ותכנית המתאר של המועצה המקומית פרדיס אושרה בשנת 1994.

עוד העלתה הבדיקה כי לרשויות המקומיות במרחב הוועדה אין תכניות מתאר כוללניות.

בינואר 2015 מסרה מתכנתת המחוז לצוות הביקורת כי קידום תכניות המתאר הכוללניות נקבע תוך התחשבות בשיקולי תקציב וסדר עדיפויות שקבע מינהל התכנון במשרד הפנים. עוד מסרה כי משנת 2010 וכחלק מההכנות לחקיקת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, הואצה הפעילות לקידום תכניות מתאר כוללניות לרשויות הוועדה על מנת לאפשר בעתיד את הסמכת הוועדה כוועדה עצמאית בהתאם לתיקון לחוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "בנוסף על דרישת החוק להכין תכנית מתאר, כתנאי להארכת הסמכה של ועדה מעבר לתקופה של 5 שנים, קיומה או היעדרה של תכנית מתאר הוא קריטריון בשיקולי ההסמכה, ופקטור חשוב בהיקף סמכויותיה של ועדה עצמאית". משרד הפנים הוסיף כי הוא "מממן ומקדם" תכנון תכניות מתאר כוללניות לרשויות המקומיות זיכרון יעקב, בנימינה-גבעת עדה, פרדיס וג'יסר א-זרקא, וכי תכנון תכנית המתאר הכוללנית לעיריית אור עקיבא נעשה ביזמת משרד הבינוי והשיכון.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המלמדים כי הוועדה המקומית השומרון הייתה מעורבת דייה בקידום תכניות מתאר כוללניות לרשויותיה. עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנת תכנית כוללנית למי מרשויות אלה, ומכאן שפיתוחן נעשה באמצעות תכניות מתאר לא מעודכנות כאמור לעיל, תכניות מתאר חלקיות (החלות על חלק ממרחב תכנון או על חלק משטח היישוב) ותכניות נקודתיות בלבד, על חסרונותיהן ומגבלותיהן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על כי לא פעלה די לקידום תכניות מתאר כוללניות לרשויות המקומיות במרחבה למרות חשיבותן של תכניות אלה והצורך בהן. היעדר תכניות מתאר כוללניות מונע מהוועדה ראייה תכנונית כוללת של מרחבה ועלול להביא לידי קבלת החלטות בלתי מושכלות שיפגעו באינטרס הציבורי.

הוועדה ציינה בתשובתה כי בימים אלו היא מקדמת הכנת תכניות מתאר כוללניות לרשויות שבמרחב הוועדה, כך למשל בג'יסר א-זרקא והעברה התכנית לוועדה המחוזית ובאור עקיבא התכנית נמצאת בוועדה המחוזית בשלבים מתקדמים.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), בפרק על "היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל", עמ' 377.

רישוי

בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי עבודות בנייה כמפורט בחוק, ובכלל זה הקמת בניין ובניית תוספת לבניין קיים, טעונות היתר של רשות הרישוי המקומית²⁹ (להלן - היתר בנייה). מתן היתר בנייה מותנה, בין היתר, בהתאמתן של תכניות הבנייה והבנייה עצמה להוראותיהן של תכניות המתאר החלות על האזור הנדון. מכוח החוק פורסמו תקנות המפרטות את אופן פעולות הוועדה להנפקת היתר בנייה ואישורים נוספים הכרוכים בו. כך למשל, בתקנות מתן היתרים מפורטות ההנחיות להנפקת היתר הבנייה וגביית אגרות בגין הנפקתו; בתקנות חיבור לחשמל נקבע כיצד יונפק אישור לחיבור זמני לחשמל (טופס 2) במהלך הבנייה וכיצד יונפק טופס 4 לקראת גמר הליך הבנייה.

בביקורת נמצאו ליקויים בהנפקת היתרים ואישורים של הוועדה. בין היתר נמצאו ליקויים בהטמעת תכניות מאושרות במסד הנתונים הממוחשב ובהנפקת תעודות ואישורים כגון היתרי בנייה, טופס 4 והיתרים לשימוש חורג. להלן הפרטים:

אי-הטמעת תכניות מאושרות במסד הנתונים

על מבקש ההיתר וכל גורם מקצועי המעורב בהכנתה של תכנית להסתמך על המידע התכנוני שהוועדה מפרסמת כדי שיוכל להטמיע בתכנית שיגיש לאישור את כלל החובות והזכויות הנובעות מיתר התכניות החלות על המקרקעין³⁰. לפיכך חובה על הוועדה לוודא כי כל המידע המצוי בידה הנוגע לתכניות מאושרות יהיה נגיש וזמין הן לתושב והן לעובדי הוועדה הבודקים את התכניות.

בשנת 2012 החלה הוועדה להפעיל מערכת מקוונת להגשת תכניות לאישור מתוך כוונה לייעל את הליכי התכנון ולצמצם את האפשרות לשגיאות הנובעות מביצוע ההליכים באופן ידני. הגשת תכניות לאישור בדרך זו, מאפשרת את שילובן במסד הנתונים הממוחשב של הוועדה עם אישורן.

נמצא כי כ-40 תכניות תקפות שאושרו לפני שנת 2012 לא הוטמעו במסד הנתונים הממוחשב של הוועדה. כך לדוגמה, לא הוטמעו במסד הנתונים הממוחשב תכניות מאושרות באור עקיבא, ג'יסר א-זרקא, פרדיס וזיכרון יעקב. לפיכך לא ניתן להשתמש בתכניות על ידי הצגתן במאגר הממוחשב והעיון והשימוש בהן יכולים להתבצע רק באמצעות עותק פיזי (המצוי בוועדה), דבר המסרביל את הליך התכנון ואף עלול לגרום לטעויות הנובעות מחוסר היכולת הטכנית להציג תכניות שונות החלות על אותו תא שטח בדרך של תצוגת שכבות³¹.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון כי לא הטמיעה את כלל התכניות התקפות במסד הנתונים הממוחשב שלה, כך שהמידע העומד לרשות עובדי התכנון והרישוי ומבקשי ההיתרים הוא חלקי בלבד ועלול לפגוע בקבלת החלטותיהם ובאפשרות למצות את הזכויות על המקרקעין.

- 29 בסעיף 30 לחוק נקבע כי יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית יחדיו יהיו "רשות רישוי מקומית" לעניין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק.
- 30 בסעיף 119א לחוק נקבעה החובה של מסירת מידע תכנוני, והפרטים בעניין זה מפורטים בתקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989.
- 31 הנחת התכניות זו על זו על מנת לראות את החפיפה ביניהן בתא שטח נתון.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא פועלת להטמיע במסד הנתונים את התכניות שעדיין אינן מצויות בה.

ליקויים בהנפקת היתרים ואישורים

אי-גביית היטל השבחה במועד - מרכז קניות "מול זיכרון"

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי "לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים... בגין הנכס שאליה מתייחס ההיתר או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום כאמור, בכפוף להוראות כל דין".

בסעיף 196א לחוק נקבע כי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל פיה. עוד נקבע בחוק כי אם חלה עלייה בשוויים של מקרקעין, עקב אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת או עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג במקרקעין, ישלם בעל הקרקע היטל השבחה ששיעורו מחצית ההשבחה.

תפקיד הוועדה לקבוע, באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת היטל ההשבחה החלים על המקרקעין נשוא היתר הבנייה. בחוק נקבע כי שומת ההשבחה תיערך ליום תחילת התכנית או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין; שווי השומה יתחשב בעליית ערך המקרקעין כאילו נמכרו בשוק החופשי. עוד נקבע כי הוועדה יכולה לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין. למועד מימוש הזכויות ייחשב מועד קבלת היתר הבנייה, שימוש במקרקעין ומכירתם.

נמצא כי הוועדה לא גבתה מחברה שהיא הבעלים של מרכז קניות "מול זכרון" הממוקם בשטח המועצה המקומית זיכרון יעקב (להלן - החברה) היטל השבחה במועד הקבוע בחוק ולא ביקשה ערבות כתנאי לתשלום. להלן עיקרי הפרטים:

באוגוסט 2002 חתמה החברה על הסכם לפיתוח מקרקעין (להלן - המקרקעין) עם רשות מקרקעי ישראל לתקופת חכירה של 49 שנים מיום אישור העסקה, שנקבע כיום החתימה על הסכם הפיתוח. יצוין כי באותה עת יועדו המקרקעין לתעשייה ומלאכה.

בפברואר 2006 הנפיקה הוועדה לחברה היתר בנייה להקמת "מבנה תעשייה" במקרקעין. במקביל לבקשות להיתר בנייה, הגישה החברה בקשה לשימוש חורג במבנה "למסחר ותעסוקה". ביולי 2006 הנפיקה הוועדה היתר לשימוש חורג המוגבל ל-5 שנים בהתאם לבקשת החברה. תוקף ההיתר הוגבל ל-5 שנים כדי שבתקופה זו תגיש החברה תכנית נקודתית לשינוי ייעוד המקרקעין. ואכן, באותו החודש הגישה החברה לוועדה המחוזית תכנית שנועדה להסדיר את ייעוד המקרקעין (להלן - תכנית א'), אך התכנית נדחתה והוחל בקידום תכנית אחרת (להלן - תכנית ב'). יצוין כי בינואר 2007 הנפיקה הוועדה היתר בנייה נוסף לחברה בהתאם לתכנית שינויים למבנה שהגישה.

בדצמבר 2010 אישרה הוועדה את תכנית ב' המשנה את ייעוד המקרקעין מתעשייה ומלאכה למסחר ותעסוקה. יצוין כי עוד בטרם אישור התכנית הקימה החברה את מרכז הקניות "מול זיכרון" (להלן - "מול זיכרון") במקרקעין והחלה להפעילו ככזה משנת 2008.

הועלה כי רק ביוני 2011 נעשתה שומת השבחה למקרקעין בהתאם לתכנית ב' ונקבע היטל השבחה בסך כ-40 מיליון ש"ח (להלן - היטל ההשבחה הראשון). לאחר שהחברה ערערה באוגוסט 2011 על גובה היטל ההשבחה לוועדת הערר מונה שמאי מייצג, ובחישוב מחדש של ההיטל, שנעשה על פי חוות דעתו בפברואר 2012, נקבע כי הוא יהיה כ-50 מיליון ש"ח.

נמצא כי גם לאחר שבשנת 2008 החל השימוש המסחרי בנכס, וגם לאחר אישור תכנית ב' ועריכת שומת השבחה למקרקעין, לא דרשה הוועדה מהחברה את תשלום מלוא היטל השבחה או ערבות להבטחת תשלומה. הועלה כי רק בדצמבר 2014 - כשלוש שנים וחצי לאחר שקמה לה החבות בהיטל השבחה - שילמה החברה 14 מיליון ש"ח והעמידה ערבות בסך 20 מיליון ש"ח בגין יתרת החוב. כך יוצא שהחברה שילמה לוועדה עד לאותו מועד פחות ממחצית סכום היטל השבחה הראשון. יצוין כי למועד סיום הביקורת, עדין לא התקבלה החלטה סופית בערר החברה על גובה היטל השבחה שנקבע לה.

בביקורת הועלה שבדרך כלל הוועדה מקפידה לגבות את מלוא היטלי השבחה או לקבל ערבות להבטחת תשלומם לפני הנפקת היתרי הבנייה, ולא נמצא מקרה אחר שבו פעלה הוועדה באופן המתואר לעיל.

בתשובה שמסרה החברה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי ביוני 2011 הוצאה לה שומת היטל השבחה בגין אישור תכנית ב', ובאוגוסט אותה שנה הגישה ערר על השומה. עוד מסרה החברה כי "על פי הדין לא הייתה הוועדה רשאית לנקוט כנגד החברה בצעדי גבייה כל עוד מתנהלים ההליכים בפני ועדת הערר", וכי ההליך בוועדת הערר עדיין מתקיים, וטרם התקבלה החלטה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר, אך עם זאת "כאשר תכנית ב' אושרה, הוועדה הוציאה שומה להיטל השבחה, אבל בפועל המרכז המסחרי כבר פעל והחברה לא ביקשה היתר כך שלא ניתן היה לגבות את היטל השבחה או לבקש ערבות כתנאי לתשלומה".

בתשובה שמסר מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי מאז נכנס לתפקידו באפריל 2011 הוא "פעל ללא ליאות" לחיוב החברה בהיטל השבחה, לגביית הסכום שאינו שנוי במחלוקת ולתשלום ערבות על יתרת הסכום.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית השומרון על שלא עמדה על כך שהחברה תשלם את היטל השבחה במלואו במועד הקבוע בחוק ואף לא דרשה ערבות כתנאי לתשלומה. תפקוד זה של הוועדה אף פגע בשוויוניות בגילוי יחס מועדף לחברה על פני מבקשים אחרים.

פעילות לא חוקית במקרקעין של מבקשי היתר בנייה באור עקיבא

הביקורת העלתה כי חרף נתונים שהיו בידי הוועדה בדבר פעילות לא חוקית שביצעו מבקשי היתר במקרקעין, היא הנפיקה להם היתרי בנייה מבלי לבחון נתונים אלה. להלן דוגמה:

באוקטובר 2014 גילה מפקח הוועדה שבוצעו עבודות בנייה לא חוקיות וחמורות במגרש באור עקיבא, לרבות חפירת בור גדול במרכזו. כתוצאה מהבנייה הלא חוקית במגרש (חפירת הבור במרכזו) קרסו כביש וקירות תומכים בסביבתו (ראו תמונה 1). נגד בעלי המגרש נפתח תיק פיקוח והם זומנו לחקירה בוועדה.

תמונה 1

קריסת כביש וקיר תומך לתוך הבור שנחפר ללא היתר
(צולם על ידי פקח הוועדה ב-22.10.14)



נמצא כי בדצמבר 2014 החליטה הוועדה לאשר הנפקת היתר בנייה בתנאים להקמת מבנה מסחרי דו-קומתי על המגרש למבקשי ההיתר, בלי שמחלקת הרישוי הציגה לפניו מפה מצבית מעודכנת התואמת את השינוי שבוצע במגרש (כולל הבור שנחפר) ובלי שהתקיים דיון בתיק הפיקוח שנפתח כנגד מבקשי ההיתר.

הוועדה ציינה בתשובתה כי פעלה להפסקת החפירה ועבודות הבנייה מיד עם היוודע לה דבר ביצוען, הגישה כנגד בעלי המגרש כתב אישום ווידאה כי יפעלו בהתאם לדרישתה בעת הנפקת ההיתר.

בתשובה שמסרו בעלי המגרש למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי הם פעלו בהתאם להוראות הוועדה "למניעת נזקים ולמזעורם" לפני הנפקת היתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית השומרון כי חרף נתונים שהיו ברשותה על פעילות לא חוקית שביצעו מבקשי ההיתר במקרקעין נשוא בקשתם, היא לא הביאה זאת לידי ביטוי בהחלטתה להנפיק להם היתר בנייה. בכך פגעה הוועדה בהרתעה נגד עבריינות בנייה בתחומה.

אישור לחיבור מים וחשמל (טופס 4)

חוק התכנון והבנייה קובע כי לא יחוברו מבנים לרשת החשמל והמים אלא לאחר שהמבקש להתחבר לרשת החשמל והמים המציא טופס 4 מאת הרשות המאשרת³² אם שוכנעה כי המבנה שבו עוסקת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה, וכי הוא עומד בתנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש, כאמור בתקנות החיבור לחשמל.

נמצא כי הוועדה הנפיקה טופס 4 לבעלי היתרים שלא מילאו את התנאים שהיא עצמה קבעה בהיתרי הבנייה שהנפיקה להם, להלן דוגמאות:

מוסדות חינוך במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

1. הוספת מבנה כיתות לימוד לבית ספר: בנובמבר 2010 הנפיקה הוועדה לבקשת המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה (להלן - המועצה המקומית) היתר בנייה להוספת מבנה של כיתות לימוד לבית ספר קיים. נמצא כי הוועדה הנפיקה טופס 4 למבנה אף שמבקשת ההיתר לא המציאה לה אישור של שירותי הכבאות ואישור כי מערכת האוויר הותקנה ונבדקה כנדרש.
2. הקמת מבנה חד-קומתי שישמש גן ילדים: באפריל 2011 הנפיקה הוועדה למועצה המקומית היתר בנייה להקמת שתי כיתות גן ילדים במבנה חד-קומתי. נמצא כי הוועדה הנפיקה טופס 4 למבנה בלי שהיו בידיה אישורים של שירותי הכבאות ושל משרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית השומרון כי הנפיקה טופס 4 למוסדות חינוך במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה בלי שמולאו התנאים בהיתר הבנייה. על הוועדה להקפיד הקפדה יתרה כאשר מדובר בתנאי בטיחות במוסדות חינוך ולפעול לקבלת האישורים החסרים מהמועצה המקומית.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר ותפעל להשלמת האישורים.

בית פרטי במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

בספטמבר 2012 הנפיקה הוועדה היתר בנייה לבית פרטי במועצה המקומית. במרץ 2014 ביצע מפקח הוועדה בדיקה בשטח לקראת מתן טופס 4 לבעל ההיתר. ברוח המפקח נכתב, בין היתר, כי גדר אשר הייתה אמורה להיהרס כתנאי להיתר לא נהרסה, וכי גדר בחלק הצפוני של השטח לא נבנתה.

ביוני 2014 דנה מליאת הוועדה בבקשה של בעל ההיתר לאישור תכנית שינויים של ההיתר המקורי שבה הוא ביקש לשנות את גובה הגדר אותה התעתד לבנות. באותו החודש הנפיקה הוועדה היתר בנייה חדש לתכנית השינויים בהתאם לבקשה האמורה לעיל (להלן - ההיתר החדש).

32 בסעיף 157א לחוק נקבע כי הרשות המאשרת היא "יושב ראש ועדה מקומית יחד עם מהנדס הוועדה, או יושב ראש ועדת המשנה לפי סעיף 18 יחד עם מהנדס הוועדה המקומית".

נמצא כי שלושה ימים בלבד לאחר מתן ההיתר החדש הוציאה הוועדה לבעל ההיתר טופס 4 בהתאם להיתר המקורי, אף שהגדר לא נהרסה על פי תנאיו ולא נבנתה גדר בחלק הצפוני. יצוין כי צוות הביקורת הציג לוועדה נתונים אלה בביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שהנפיקה טופס 4 למבנה הפרטי בלי שמולאו תנאי היתר הבנייה החדש והתעלמה מדיווח המפקח. בכך פעלה הוועדה בניגוד לחוק.

הוועדה ציינה בתשובתה כי "לאור בדיקה שנערכה לאחרונה [לאחר קבלת הערות צוות הביקורת] על-ידי מפקח הוועדה נמצא כי הגדר שהייתה אמורה להיחרס אכן נהרסה וכן הוקמה הגדר שהייתה אמורה להיבנות".

בית פרטי במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא

בפברואר 2006 הנפיקה הוועדה היתר בנייה לבית פרטי במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא. הועלה כי במאי 2008 ביצע מפקח א' בדיקה בשטח לקראת מתן טופס 4 לבעל ההיתר. המפקח כתב בדוח כי "המבנה לא תואם תכנית...[וכי] יש להכין תכנית שינויים", ולפיכך לא הוצא למבנה טופס 4 במועד זה.

נמצא כי בינואר 2014, לאחר כחמש שנים וחצי מהדיווח של מפקח א', עודכן בתיק הבניין של הבית הפרטי כי "התיק הוחזר לוועדה מהפיקוח" על ידי מפקח ב', אך ללא דיווח על ממצאי בדיקתו בשטח. עוד נמצא, כי בינואר 2014 הנפיקה הוועדה לבעל ההיתר טופס 4 בניגוד לדיווח שהעביר לה מפקח א' ובלי שנמצא דיווח כלשהו ולפיו המבנה הותאם להיתר הבנייה. עוד עלה כי אף על פי שכאמור כבר בשנת 2008 ידעה הוועדה שהבנייה לא תאמה את ההיתר, היא לא פתחה תיק פיקוח נגד בעל ההיתר על בנייה לא חוקית במשך כל אותן שנים.

הוועדה ציינה בתשובתה כי "לא נמצא דו"ח אחר של מפקח הוועדה [פרט לדו"ח של מפקח א'] שיש בו מניעה להוצאתו של טופס 4".

מהאמור לעיל, לא ברור מה היו שיקולי הוועדה להוציא למבנה טופס 4 לאחר שנים שבהן לא ניתן אישור להוצאת הטופס ובלי שהשתנו הנסיבות. לא זו אף זו, מתשובת הוועדה עולה כי לדעתה, כל עוד אין בידיה מידע על "מניעה" למתן טופס 4 עליה להנפיקו אף בלי לקבוע את התאמת הבנייה להיתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית השומרון על שהנפיקה טופס 4 למבנה האמור בלי שקיבלה דיווח ממפקח על התאמת המבנה לתנאי היתר הבנייה, כנדרש על פי דין.

היתרים לשימוש חורג

בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה הוגדר כי שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא "שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם... לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין או לפי היתר". עוד נקבע בחוק כי הוועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג, ובסעיף 148 לחוק נקבע שהיתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש.

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

נמצא כי הוועדה לא וידאה כי הוסדר השימוש במקרקעין גם במקרים שבהם פג תוקף ההיתר לשימוש חורג שנתנה. להלן דוגמאות:

1. **מסעדה במדרחוב במועצה המקומית זיכרון יעקב:** בינואר 2006 הנפיקה הוועדה היתר לשימוש חורג למשך חמש שנים למסעדה בזיכרון יעקב (להלן - המסעדה). נמצא כי עד סיום הביקורת נמשך השימוש החורג בשטח המסעדה אף שתוקף ההיתר לשימוש חורג פג לפני יותר מחמש שנים.

2. **תאי דואר במרכז חניה ציבורית לכלי רכב:** בנובמבר 2008 נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג לחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר) להצבת שני מרכזים לחלוקת דואר שבהם כ-900 תאי חלוקה במגרש החניה הסמוך למבנה הוועדה בשטח שיועד לחניה ציבורית. תוקף ההיתר לשימוש חורג פג בנובמבר 2013 ולא חודש. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הועתקו ממקומם מרכזי חלוקת הדואר, וכי חברת הדואר לא פעלה להסדרת השימוש החורג המתמשך במקרקעין. עוד נמצא כי הצבת מרכזי חלוקת הדואר בלב חניה ציבורית הומת כלי רכב היא מפגע בטיחותי העלול לסכן את המשתמשים בתאי הדואר (ראו תמונה 2).

תמונה 2

מרכזי חלוקת דואר המוצבים בלב חניה ציבורית אף שפג ההיתר לשימוש חורג

(צולם על ידי צוות הביקורת ב-29.12.14)



משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שלא וידאה שבעלי ההיתרים הסדירו את השימוש החורג במקרקעין ולא נקטה נגדם הליכי אכיפה כנדרש.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר וכי היא "תנחה את עובדי הוועדה לעקוב במערכת המחשוב אחר סיום תקופת השימוש החורג מבעוד מועד ותדאג לפנות לבעלי הנכסים להסדיר שימושים אלה".

בתשובה שמסר בעל המסעדה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי הוא פועל בימים אלה מול הוועדה להסדרת השימוש בנכס, וכי נכון לאותו החודש קיבל אישור זמני להפעלתה עד להסדרת השימוש כאמור.

בתשובה שמסרה חברת הדואר למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי היא תפעל למימוש התחייבות המועצה המקומית זיכרון יעקב כלפיה לאיתור נכס חלופי למיקום תאי הדואר, וכי במקביל תפעל החברה להארכת השימוש החורג בנכס.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית השומרון לתת את הדעת על הסכנה הבטיחותית שנוצרה בשל השימוש החורג במגרש חניה ציבורית להצבת מרכזי חלוקת דואר בטרם תאריך את ההיתר לשימוש חורג לחברת הדואר כאמור.

פיקוח ואכיפה

הבנייה הלא חוקית מביאה לידי השפעות שליליות, בין היתר שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח המשפיעות על האפשרות לתכנן פיזי ארוך-טווח, פגיעה באמון הציבור בשלטון החוק, נזקים כלכליים לרשויות המקומיות ופגיעה באיכות החיים והסביבה. השפעות אלו נדונו בהרחבה בפסיקה³³ ובדוחות מבקר המדינה שעסקו בתכנון ובנייה³⁴. עבודת פיקוח המבוצעת במקצועיות ויעילות תביא לכך שהאכיפה כנגד עברייני בנייה תחל עוד בטרם היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ותצמצם את ההשפעות השליליות של הבנייה הלא חוקית.

בחוק התכנון והבנייה הוענקו לוועדות המקומיות ולמפקחים מטעמן סמכויות אכיפה כנגד בנייה לא חוקית בתחומן, המאפשרות להם לממש את תפקידם כאחראים לקיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו לנושא חוקיות הבנייה.

הועלה כי בשנת 2012 נפתחו בוועדה המקומית השומרון 118 תיקי פיקוח כנגד מבצעי בנייה לא חוקית, בשנת 2013 - 122 תיקי פיקוח, ובשנת 2014 - 87 תיקי פיקוח. בשנת 2014 הוגשו 95 תביעות כנגד מבצעי בנייה לא חוקית והוצאו 31 צווי הפסקה מינהליים ו-23 צווי הריסה מינהליים.

מדיניות פיקוח ואכיפה במרחב הוועדה

ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח חייב להיעשות בכפוף לקווים מנחים שעל הוועדה להגדיר, אשר יבטיחו כי פעולותיה לאכיפת החקיקה שבסמכותה יבוצעו באופן אחיד ושוויוני, תוך איזון

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

34 ראו למשל: מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), עמ' 111; דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), עמ' 681.

ראוי בין דרישות החקיקה והמציאות בשטח (להלן - מדיניות אכיפה). מדיניות אכיפה תאפשר לגזור נהלים והנחיות מעשיות לפעילותה של מחלקת הפיקוח בוועדה³⁵. היעדר מדיניות אכיפה פוגע ביעילות ובמועילות הפיקוח (ראו בהמשך בפרק "ליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה").

הבדיקה העלתה כי הוועדה פעלה שנים ללא מדיניות מוגדרת, ולעתים עבודת הפיקוח והאכיפה במרחבה נעשו על סמך החלטות שהתקבלו בחפזה³⁶. עוד הועלה כי בשנת 2010 עשתה הוועדה סקר לאיתור בנייה לא חוקית, ובו התגלו אלפי מקרים של בנייה לא חוקית במרחב הוועדה (ראו להלן בפרק "היעדר תכנית פיקוח"). אולם גם תוצאות הסקר הללו לא הביאו לידי שינוי באופן פעילותה של הוועדה.

עוד העלתה הבדיקה כי רק בסוף שנת 2014 הפיצה הוועדה לראשונה מסמך המרכז את מדיניות האכיפה במרחבה³⁷. אולם עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2015) לא הוצגה מדיניות האכיפה למפקחי הוועדה והיא לא הוטמעה בעבודת מחלקת הפיקוח.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון כי בשל התנהלותה במשך שנים רבות שבהן לא קבעה לעצמה מדיניות אכיפה בתחומה, נפגעה יכולתה לצמצם את ההשפעות השליליות של הבנייה הלא חוקית במרחבה. עוד העיר משרד מבקר המדינה למחוז חיפה של משרד הפנים כי מן הראוי היה שיוודא כי הוועדה פועלת על פי מדיניות פיקוח ואכיפה מוגדרת וידועה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי במהלך הביקורת היא "גיבשה מדיניות אכיפה במסמך מדיניות. מסמך המדיניות הובא לאישור מליאת הוועדה, הובא לידיעת מפקחי הוועדה אשר פועלים על פיו, הופך לראשי הרשויות ופורסם באתר האינטרנט של הוועדה".

היעדר תכנית פיקוח

באוגוסט 2003 פורסם מחקר שנעשה בעבור משרד הפנים בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה (להלן - המחקר מ-2003). המחקר בחן את המצב הקיים במערך הפיקוח בשלטון המקומי. במחקר גובשו ממצאים והמלצות והוכן בו מודל לתקינת כוח אדם. אמנם משרד הפנים לא אימץ את המלצות המחקר באופן רשמי, אך הן משמשות סרגל שלפיו פועלות יחידות הפיקוח על הבנייה של המשרד ושל ועדות מקומיות³⁸.

במחקר מ-2003 הומלץ שהוועדות המקומיות יגבשו קובץ נהלים בעבור יחידות הפיקוח על הבנייה בנושאים שונים (להלן - תכנית פיקוח), לדוגמה: ביצוע ביקורת וטיפול בבקשות טופסי אכלוס (טופס 4); טיפול בתלונות על עברות בנייה; פתיחת תיקי פיקוח והמשך הטיפול בהם; הכנת תיקי

-
- | | |
|----|--|
| 35 | מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 56-57. קראו להלן גם על מסמך המדיניות שהפיצה הוועדה. |
| 36 | כך למשל עלה כי פעמים רבות כבר ביום בו הוגשה בקשה לקבלת היתר או טופס 4 נשלח מפקח לשטח. |
| 37 | "מדיניות האכיפה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון", דצמבר 2014. |
| 38 | מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), עמ' 485. |

תביעה; הכנה לדיונים בבית משפט; טיפול בצווי הפסקת עבודה וצווי הריסה; הכשרת מפקחי בנייה³⁹.

לביצוע הפיקוח הפיזי ברשויות מעסיקה הוועדה חמישה מפקחים על הבנייה (להלן - המפקחים); חלוקת העבודה ביניהם מתבצעת לפי אזורי פיקוח, לרוב בהתאם לשטחן המוניציפלי של רשויות הוועדה.

1. נמצא כי הוועדה לא הכינה תכנית פיקוח להסדרת פעילות המפקחים. עוד נמצא כי לרוב פעילות המפקחים הייתה תוצאתית, לדוגמה: הפניה מידית של מפקחים לאתרי בנייה בתגובה על בקשות להנפקת טופס 4 או היתר בנייה. עוד נמצא כי הוועדה לא יצרה מנגנון להערכת עבודת המפקחים, פיקוח עליהם ומעקב רציף אחר פעילותם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שלא קבעה תכנית פיקוח למעורר הפיקוח שלה ועל שלא קיימה מעקב ובקרה על עבודת המפקחים. בכך נפגעה יכולת האכיפה שלה והיכולת להביא לצמצום הבנייה הלא חוקית במרחבה והשפעותיה השליליות.

הוועדה ציינה בתשובתה כי כבר כמה חודשים המפקחים מגישים תכנית שבועית של עבודתם המתוכננת למנהל מחלקת הפיקוח ובסופו של כל יום הם מגישים דוח ביצוע.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "במהלך השנה מתוכנן להיפתח קורס מפקחים שיכשיר אותם לגביש תכנית עבודה יומית, שבועית, חודשית ושנתית". עוד ציין משרד הפנים כי "הוועדה נדרשה להכין נהלי עבודה לאגף הפיקוח ולהסדיר את תכניות העבודה של המפקחים".

2. בשנת 2009 החליטה הוועדה על מבצע לאיתור בנייה לא חוקית ושימושים חורגים במקרקעין בתחומה. לצורך כך התקשרה הוועדה בחוזה לביצוע סקר נכסים עם חברה חיצונית; הסקר נעשה באמצעות השוואת תצלומי אוויר אנכיים ואלכסוניים להיתרי הבנייה הקיימים (להלן - סקר הנכסים או הסקר).

אף על פי שבמכרז לביצוע הסקר ציינה הוועדה כי מטרתו "לבצע בישורים הכלולים בתחומה, סקר לגילוי ואיתור חריגות בנייה ועבירות בנייה", הועלה כי הסקר צומצם ונכללו בו רק המועצות המקומיות זיכרון יעקב ובנימינה-גבעת עדה.

תוצאות הסקר התקבלו בוועדה בשנת 2010 והועברו גם למחוז חיפה. התוצאות הצביעו על היקף גדול של בנייה לא חוקית בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו (ראו לוח 2).

לוח 2

בנייה לא חוקית במרחב הוועדה, 2010.

מס' המבנים שבהם נמצאו חריגות בנייה גדולות מ-100 מ"ר	שיעור החריגות ועברות הבנייה	מס' החריגות ועברות הבנייה	מס' המבנים שנבדקו (כלל המבנים ביישוב)	המועצה המקומית
149	32.8%	1,629	4,966	זיכרון יעקב
147	45%	1,060	2,353	בנימינה
51	45%	415	920	גבעת עדה

עוד נמצא כי על אף היקף התופעה של הבנייה הלא חוקית שחשף הסקר, לא הרחיבה הוועדה את ביצוע הסקר ליתר רשויותיה, כפי שהיה מתבקש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי הוועדה המקומית השומרון תרחיב את הסקר לאיתור הבנייה הלא חוקית לכלל הרשויות במרחבה על מנת שתוכל לאכוף את הדין על כלל הבנייה הלא חוקית בכל הרשויות באופן אחיד ושוויוני.

הוועדה ציינה בתשובתה כי "נושא סקר הנכסים אינו בגדר מתווה שחובה על הוועדה לפעול בו, אך הוועדה תפנה בימים הקרובים לראשי יתר הרשויות בהמלצה לבצע סקר נכסים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התופעה הרחבה של פגיעה בשלטון החוק במרחב בוועדה, מן הראוי היה שהמונה על המחוז יפעיל את סמכותו ויודא כי הוועדה מרחיבה את סקר הנכסים לכל רשויות הוועדה.

הבדיקה העלתה כי תוצאות סקר הנכסים לא שולבו כראוי במערכת הקומפלוט, והלכה למעשה נמנעה ממקבלי ההחלטות בוועדה היכולת לעקוב אחר התקדמות הטיפול בבנייה הלא חוקית שאותרה בו. עוד עלה כי הוועדה לא הכינה תכנית עבודה לטיפול בתוצאות הסקר, לא עשתה פילוח לתוצאותיו ולא גזרה ממנו הנחיות למחלקת הפיקוח שלה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית השומרון על כי לא פעלה באופן מקצועי ונחוש כנגד הבנייה הלא חוקית במרחבה, גם לאחר שהיו בידה נתונים שהוכיחו זאת באופן ברור וחד-משמעי. היעדר פעולתה של הוועדה פגע במימוש תפקידיה על פי חוק וכן באמון הציבור בשלטון החוק ובכושר ההרתעה כנגד עבריינות בנייה בתחומה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית השומרון לשלב את תוצאות הסקר במערכת הקומפלוט ולגבש הנחיות למחלקת הפיקוח על בסיס פילוח תוצאותיו.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר לגבי יישום ממצאי הסקר והיא תפעל באמצעות חברה חיצונית ליישום הממצאים. עוד ציינה הוועדה כי "במהלך השנים הוגשו בקשות להיתר ללגליזציה לאור ממצאי הסקר".

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הרחבת סקר הנכסים כרוכה בהקצאת משאבים, וככל שהוועדה תעלה נושא זה לפני המחוז וימצאו משאבים לכך, ישקול המשרד את הרחבתו ויסייע בכך לוועדה.

ליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה

הביקורת העלתה ליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה השוטפת של הוועדה. בחלק מהמקרים, גם לאחר שהתגלו מקרים של בנייה לא חוקית והוועדה קיבלה התרעה על כך, היא לא נקטה פעולות אכיפה כנגד מבצעי הבנייה הלא חוקית. כך, למשל, לאחר קבלת תוצאות הסקר.

עוד העלתה הביקורת כי גם כשהחלה הוועדה בפעולות אכיפה כנגד בנייה לא חוקית, בין היתר באמצעות שליחת מכתבי התראה לבעלי היתר שבנכסיהם בוצעה בנייה לא חוקית הקוראים להסדרתה, היא לא השלימה את פעולות האכיפה כמתחייב.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון כי הליקויים בעבודת הפיקוח והאכיפה במרחבה והיעדר פעולה של הוועדה, גם לאחר שפנתה לתושבים וידעה אותם כי פעילותם הלא חוקית במקרקעין נחשפה, יצרו מצב שבו "איש הישר בעיניו יעשה" ופגעו במימוש תפקידיה על פי חוק וכן באמון הציבור בשלטון החוק ובכושר ההרתעה כנגד עבריינות בנייה בתחומה.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר.

היעדר פיקוח על הבנייה במוסדות חינוך

תיכון ממלכתי-דתי - "פלך" במועצה המקומית זיכרון יעקב

בשנת 2011 הגישה המועצה המקומית זיכרון יעקב לוועדה בקשה למתן היתר בנייה ושימוש חורג לצורך הצבת שלוש כיתות יבילות של בית הספר התיכון הממלכתי-דתי "פלך" (להלן - תיכון פלך) במגרש המיועד למסחר בסמוך למבנה המוסד. הוועדה דנה בבקשה והחליטה לאשרה בתנאים לתקופה של חמש שנים. אך מאחר שלא מולאו התנאים, לא הוצא היתר בנייה להצבת המבנים היבילים.

נמצא כי המועצה המקומית זיכרון יעקב פעלה בניגוד לחוק והציבה מבנים יבילים בשטח תיכון פלך ללא היתר בנייה ובלי שהותר לה שימוש חורג במקרקעין.

בתשובה שמסרה המועצה המקומית זיכרון יעקב באפריל 2015 צוין כי כיתות הלימוד במבנים היבילים של תיכון פלך מיועדות לפינוי.

גן הילדים "פרח" במועצה המקומית זיכרון יעקב

המועצה המקומית זיכרון יעקב הגישה בקשה לצורך הצבת מבנה יביל לטובת הקמת גן ילדים שישמש את ילדי "המרכז לחינוך תורני" (להלן - המרכז לחינוך) במתחם שבו פועלים בתי ספר וגני ילדים נוספים של המרכז לחינוך.

נמצא כי המועצה המקומית זיכרון יעקב פעלה בניגוד לחוק והציבה במתחם מבנה יביל, המשמש את גן הילדים "פרח" (להלן - גן פרח) של המרכז לחינוך, ללא היתר בנייה (ראו תמונה 3).⁴⁰

תמונה 3

מבנה גן פרח שהוצב ללא היתר בנייה

(צולם על ידי צוות הביקורת ב-2.2.15)



המועצה המקומית זיכרון יעקב ציינה בתשובתה כי הצבת מבנה גן פרח בתוך מתחם בית הספר אושרה בתנאים שמולאו מלבד קבלת הפטור מהג"א, וכי המועצה פועלת לקבלת הפטור כנדרש. עוד ציינה המועצה המקומית כי "גן הילדים אושר בטיחותית על ידי משרד החינוך".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית זיכרון יעקב על כי הציבה מבנים יבילים ללא היתר בנייה ובניגוד לחוק. פעולתה הלא חוקית של המועצה מנעה ביצוע הליכי פיקוח ובקרה במהלך הבנייה שנועדו להבטיח את בטיחותם ועמידותם של המבנים. חשיבות הפיקוח גדולה במיוחד במבנים שמיועדים לאכלוס תלמידי בית ספר וילדי גן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על כי לא פעלה נגד הבנייה הלא חוקית שביצעה המועצה המקומית זיכרון יעקב במוסדות חינוך שבתחומה, אף שמוסדות אלה נמצאים במיקום מרכזי והבנייה הלא חוקית בהם חשופה לעיני כול.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר וכי תפנה לרשות המקומית להשלמת הדרישות להוצאת ההיתר.

40 ניתן לראות כי חיבורי החשמל למבנה מכוסים ביריעות ניילון, ככל הנראה על מנת להגן על החיבורים מפני הגשם, דבר המעמיד בספק רב את בטיחות השימוש במבנה.

גן ילדים פרטי במועצה המקומית זיכרון יעקב

הועלה כי בעלי מבנה במועצה המקומית זיכרון יעקב שבו פועל גן ילדים פרטי המוגדר כמוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי⁴¹ הגישו לוועדה במרץ 2005 בקשה לקבלת היתר לשימוש חורג במבנה לטובת מגורים וגן ילדים.

נמצא כי אף על פי שהוועדה לא אישרה את הבקשה לשימוש חורג, שימש המבנה בית מגורים וגן ילדים ממועד הסמוך לבקשת ההיתר, ובמועד סיום הביקורת עדיין פעל בו גן הילדים. יצוין כי בסקר שעשתה הוועדה דווח לה על השימוש החורג שהתבצע במבנה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על כי לא מנעה את השימוש החורג במבנה כגן ילדים.

הוועדה ציינה בתשובתה כי תפעל להסדרת השימוש החורג ולטיפול בבנייה הלא חוקית.

מוסדות חינוך של המרכז לחינוך במועצה המקומית זיכרון יעקב

1. המרכז לחינוך מפעיל זה כמה שנים מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים בשטח השיפוט של המועצה המקומית זיכרון יעקב (להלן - המתחם), אשר לחלקם אף נתן משרד החינוך סמל מוסד⁴².

נמצא כי אף שעוד בשנת 2010 התקבלו תוצאות הסקר, ולפיהן רוב המבנים שבהם פועלים מוסדות החינוך של המרכז לחינוך נבנו ללא היתר, הוועדה לא פעלה כנגד בנייה לא חוקית זו עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2015).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון כי עליה לפעול לאלתר כנגד הבנייה הלא חוקית שבוצעה במתחם.

הוועדה ציינה בתשובתה כי תפעל להסדרת השימוש החורג ולטיפול בבנייה הלא חוקית.

בתשובה שמסר המרכז לחינוך למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין, כי בגבול המתחם קיימים עדיין כמה מבנים יבילים והוא יפעל לסלקם ולחלופין - להסדיר את הרישוי להמשך קיומם.

2. רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה⁴³. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו תפקידיה וסמכויותיה של עירייה, ובין היתר נקבע בסעיף 249(29) כי על העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו"⁴⁴.

41 במערכת החינוך במדינת ישראל פועלים מוסדות חינוך רשמיים בבעלות המדינה ומוסדות חינוך מוכרים שאינם בבעלותה (אינם רשמיים).

42 "סמל מוסד" - מספר סידורי שמעניק משרד החינוך למוסדות בהם הכיר כמוסדות חינוך לרבות בתי-ספר וגני ילדים.

43 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

44 פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מרחיבה את תחולת סעיף 249 לפקודת העיריות על מועצות מקומיות.

בינואר 2015 העביר המרכז לחינוך למשרד החינוך אישורי בטיחות לשניים מהמבנים שהקים ללא היתר בנייה במתחם, הכוללים כעשר כיתות לימוד ומשמש 215 תלמידים. על פי אישורי הבטיחות שהועברו למשרד החינוך הנפיק המשרד סמלי מוסד לבתי ספר אלו⁴⁵.

נמצא כי אף שהאישורים הועברו גם למועצה המקומית זיכרון יעקב, היא לא בדקה כיצד ניתנו אישורי בטיחות למבנים שהוקמו ללא היתר; זאת בניגוד לחוק ובניגוד לחובתה לשמור על בטיחות תושביה וביטחונם.

המועצה המקומית זיכרון יעקב ציינה בתשובתה כי המרכז לחינוך אינו מוסד חינוך של הרשות המקומית זיכרון יעקב, המקרקעין אינם בבעלות המועצה והאישורים נשלחו מהמוסד החינוכי למשרד החינוך ישירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב, כי נוסף על כך שמבנים במתחם האמור לעיל הוקמו שלא כחוק וללא הפיקוח הנדרש בהליך הבנייה והמועצה המקומית לא ווידאה כי הוועדה נוקטת צעדים נגד בנייה לא חוקית זו, היא אף לא מימשה את חובתה הציבורית לדאוג לבטיחות תושביה ולא התערבה למניעת מתן רישוי לפעילות מוסדות חינוך בתוך מבנים לא חוקיים במתחם.

אכיפה חלקית בתחומי המועצה המקומית זיכרון יעקב

בבואה להפעיל את סמכות האכיפה שהוקנתה לה, על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להפעילה באופן הוגן ושוויוני, להתבסס על שיקולים ענייניים ולממש את עקרון השוויון לפני החוק.

בהתייחסו לאכיפה בררנית פסק בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ⁴⁶, כי "אפשר לומר כי אכיפה בררנית היא אכיפה כזו הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני-אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית היא, בדרך-כלל, החלטה לאכוף חוק כנגד פלוני, ולא לאכוף את החוק כנגד פלוני, על בסיס שיקולים של דת, לאום או מין, או מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוני. אכיפה כזו נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במובן הבסיסי של עיקרון זה. ובכך היא הרסנית לשלטון החוק".

בבדיקה נמצא כי הוועדה נקטה אכיפה חלקית וקיים חשש כי אכיפה זו הייתה בררנית. להלן דוגמאות:

1. החל בינואר 2013 מנהלת הוועדה הליך משפטי כנגד תושב המועצה המקומית זיכרון יעקב (להלן - תושב א') בבית המשפט לעניינים מקומיים בחדרה⁴⁷ בגין בנייה לא חוקית שביצע בדירת מגוריו (להלן - הדירה). בכתב האישום כנגד תושב א' צוין כי ביצע את הבנייה הלא חוקית בסמוך לפברואר 2012.

בסקר שעשתה הוועדה שהוזכר לעיל ובמהלך הביקורת התגלו, בין היתר, בנייה לא חוקית בדירתו של תושב א' ומקרים רבים נוספים של בנייה לא חוקית ושימוש חורג במקרקעין בבניין

45 בהתאם לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969. בסעיף 9 לחוק נקבע כי לא ייתן רישוי למוסד חינוך אלא אם תובטח, בין היתר, רמה נאותה של תנאי בטיחות במוסד החינוכי, בהתאם לתקן ולנהוג.

46 בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע (פורסם במאגר ממוחשב, 8.6.99). ראו גם בית משפט השלום הרצלייה (עניינים מקומיים רמת השרון) 209/12 מדינת ישראל נ' בן-דור (פורסם במאגר ממוחשב, 17.12.14).

47 ת"ב (חדרה) 36851-02-13 ועדה מקומית לתכנון שומרון נ' פלוני (תיק פעיל).

שבו ממוקמת הדירה ובבניינים הסמוכים לה. מבצעת הסקר ריכוזה נתונים בגין הבנייה הלא חוקית שגילתה והעבירה אותם לוועדה כבר ביוני 2011.

פרט למקרים של שימוש חורג במקרקעין אשר נמצאו בסקר שעשתה הוועדה, מצא צוות הביקורת מקרים נוספים של שימוש חורג במקרקעין לרבות הפעלת חנות מכולת מתוך בניין דירות.

לא נמצאו בוועדה אסמכתאות המעידות כי בוצעו הליכי אכיפה בכל המקרים של הבנייה הלא חוקית שדווחו לה באזור זה, או כי הוועדה פעלה באופן יזום להסדרת כל הבנייה הלא חוקית באזור.

הבדיקה העלתה כי מכל מקרי הבנייה הלא חוקית שהתגלו פעלה הוועדה נחרצות רק נגד הבנייה בדירת תושב א', וגם פעולה זו נעשתה חודשים רבים לאחר המועד שבו נודע לה על החריגות.

נמצא כי הוועדה לא פירטה את השיקולים לאכיפת הדין דווקא כנגד תושב א' וגם זה באיחור, ולהימנעותה מלנקוט הליכים במקרים האחרים של בנייה לא חוקית באזור.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא אינה מבצעת אכיפה בררנית בתחומה, וכי היעדר האכיפה נעוץ במחסור הקיים בכוח אדם לשם כך.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית השומרון כי מיצוי הליכי האכיפה במספר מועט של מקרים, תוך התעלמות ממקרים רבים של בנייה לא חוקית ושימושים חורגים במקרקעין באותו אזור, עלול להעלות חשש לאכיפה בררנית של הוועדה ולפגוע באמון הציבור בוועדה ובשוויון לפני החוק.

2. בביקורת עלה כי ביוני 2011 פנה מנהל תחום הפיקוח של היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במחוז חיפה (להלן - המפקח המחוזי) לוועדה, על מנת שתבדוק תלונה על בנייה לא חוקית של קיר תומך ומבנה הכולל גג (להלן - הסככה) על קרקע שבבעלות רשות מקרקעי ישראל בתחום המועצה. באוגוסט 2011 הוציא מפקח הוועדה דוח פיקוח ובו ציין, כי בדק את זכויות בעל ההיתר ומצא כי הסככה הוקמה שלא כדין. נפתח אפוא תיק פיקוח, והסככה נהרסה.

בבדיקה נמצא כי לבעל ההיתר אושרה הקמת מבנה בשטח כולל של כ-65 מ"ר בלבד. בסיוור שקיים צוות הביקורת נמצא כי על המקרקעין הוקם בית בעל כמה מפלסים ושתי חניות מקורות בהיקף בנייה שעל פניו הוא גדול משמעותית מהשטח שאושר (ראו תמונה 4). כך יוצא, שהסככה שנהרסה הייתה רק חלק מזערי מהבנייה הלא חוקית במקרקעין, אך הוועדה טיפלה רק בה ולא נקטה שום פעולה כנגד הבנייה הלא חוקית העיקרית במקרקעין. עוד נמצא כי בדוח מפקח הוועדה אין התייחסות לחריגות הבנייה הנוספות הקיימות בשטח.

תמונה 4

הבית הפרטי במועצה המקומית זיכרון יעקב שבו חריגות בנייה ניכרות

(צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.12.14)



משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון כי בפעולתה להריסת הסככה בלבד תוך התעלמות מהבנייה הלא חוקית החמורה של מבנה המגורים הצמוד לה, לא מילאה את חובותיה ולא מימשה את הסמכויות שהעניק לה החוק.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר, וכי תפעיל את סמכותה גם לגבי מבנה המגורים שהוקם ללא היתר.

אכיפה כנגד נבחרי ציבור

בית ראש המועצה המקומית פרדיס : מר יונס מרעי מכהן כראש מועצת פרדיס החל מנובמבר 2008 (להלן - ראש המועצה). כמו כן, מדצמבר 2008 הוא חבר מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון.

ביתו של ראש המועצה כולל ארבע קומות רחבות היקף ובחזיתו הוקם מבנה מגורים עשוי עץ. מבדיקת תיק הבניין של ראש המועצה עלה כי על פי התכנית החלה על האזור, הוא מוגדר "אזור מגורים ב", וכי על המגרש ששטחו 450 מ"ר מותר לבנות יחידת דיור בהיקף של כ-270 מ"ר בלבד. באוגוסט 1980 הנפיקה הוועדה היתר לבניית בית מגורים בהיקף של כ-105 מ"ר בלבד.

הבדיקה העלתה כי בטרם נבחר לראש המועצה נפתחו כנגדו בעבר כמה תיקי פיקוח בגין עברות בנייה שביצע בביתו בהיקף של כ- 360 מ"ר. הוא הועמד לדין כמה פעמים, הורשע, ובין היתר נקבע כי עליו להרוס את הבנייה הבלתי חוקית⁴⁸. נמצא כי הוועדה לא אכפה את החלטות בית המשפט.

עוד נמצא כי בתקופת הביקורת שקד ראש המועצה על בניית הקומה החמישית בבית מגוריו ללא היתר בנייה כחוק (ראו תמונה 5). רק לאחר שצוות הביקורת הסב את תשומת לב מחלקת הפיקוח בוועדה לבנייה הבלתי חוקית והיקפה, הוצא נגדו בינואר 2015 צו מינהלי להפסקת עבודות הבנייה⁴⁹.

48 בתיק הפיקוח הראשון שנפתח באוגוסט 1994 הוגשה כנגדו תביעה בגין בניית שלד לקומה א' בהיקף של 180 מ"ר והוטל עליו קנס; בתיק הפיקוח השני שנפתח בדצמבר 2002 הורשע ראש המועצה בבנייה ללא היתר של תוספות בשתי הקומות בהיקף של 63 מ"ר, הושת עליו קנס ונקבע כי יהרוס את הבנייה הבלתי חוקית; בתיק הפיקוח השלישי שנפתח בפברואר 2003 הורשע בגין בניית קומה ג' על עמודים בהיקף של 70 מ"ר ושלוש מרפסות של 45 מ"ר כל אחת, גם בתיק זה הושת עליו קנס ונקבע שעליו להרוס את המבנה.

49 יצוין כי בתיאום עם מנהל תחום הפיקוח המחוזי הועבר התיק לטיפול הפיקוח המחוזי.

תמונה 5

בנייה לא חוקית בביתו של ראש המועצה המקומית פרדיס
(צולם על ידי פקח הוועדה, לבקשת צוות הביקורת, ב-7.1.15)



בתשובה שמסר ראש המועצה המקומית פרדיס למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי מאז כניסתו לתפקיד כראש רשות הוא "מקפיד על קיום הוראות החוק", וכי הבנייה הנוספת החדשה שהתגלתה בביתו הופסקה לאחר קבלת צו הפסקת העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית השומרון על כך שלא נקטה פעולות פיקוח ואכיפה כנגד ראש המועצה המקומית פרדיס, במיוחד נוכח החלטות בית המשפט בעניין. היעדר פעולתה של הוועדה כנגד בנייה לא חוקית של נבחר ציבור, לעומת הוצאת צווי הריסה ופעולה למימוש במקרים אחרים, פוגע באמון הציבור ומעלה חשש כי הוועדה נמנעת מלנקוט פעולות אכיפה נגד ראש המועצה בשל תפקידו.

הוועדה ציינה בתשובתה כי עם היוודע לה על הבנייה הלא חוקית של ראש המועצה המקומית פרדיס היא הוציאה צו הפסקת עבודה והעניין דווח לתובע הוועדה ולפיקוח המחוזי להמשך טיפול.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשך חברות במליאת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה של נבחר ציבור אשר באופן עקבי בנה בנייה לא חוקית בהיקפים ניכרים, תוך אי קיום החלטות בית משפט שניתנו בעניינו, ותוך המשך בנייה לא חוקית גם בעת כהונתו, מעורר טעם לפגם. מן הראוי כי הממונה על המחוז יבחן את הנושא ויבדוק את האפשרות להחליף את ראש המועצה המקומית פרדיס במליאת הוועדה המקומית השומרון.

בתי נבחר ציבור במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא : לאחר הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2013 החליף בדצמבר אותה שנה ראש המועצה המקומית הנבחר ג'יסר א-זרקא מר מורד עמאש פתחי (להלן - ראש המועצה המכהן) את ראש המועצה היוצא מר עזאלין מוחמד עמאש (להלן - ראש המועצה לשעבר) כחבר במליאת הוועדה.

1. הבדיקה העלתה כי ביוני 1997 הונפק לראש המועצה לשעבר, בעת שכיהן בתפקידו ושימש חבר במליאת הוועדה, היתר בנייה במסגרת הליך הכשרה בדיעבד (לגליזציה) של ביתו הפרטי. בהיתר הבנייה נקבע כי על ראש המועצה לשעבר להרוס מבנה הסמוך לביתו ששטחו כ-22 מ"ר (להלן - המבנה הסמוך). יצוין כי ראש המועצה לשעבר כיהן בתפקידו עד שנת 2001, ושב לכהן כראש מועצה בשנת 2011.

נמצא כי רק בפברואר 2014, שלושה חודשים בלבד לאחר שהוחלף בתפקידו כראש הרשות המקומית ג'יסר א-זרקא וכחבר מליאת הוועדה, נפתח כנגד ראש המועצה לשעבר תיק פיקוח בגין בנייה לא חוקית שלכאורה בוצעה בביתו, ובמרץ 2014 הוגש כנגדו כתב אישום. בדיקת תיק הפיקוח העלתה כי בין יתר העברות שבגינן הואשם ראש המועצה לשעבר, צוין כי לא הרס את המבנה הסמוך שהיה עליו להרוס כאמור לעיל. כך יוצא שהוועדה לא פעלה כנגד בנייה לא חוקית לכאורה בנכס השייך לראש המועצה לשעבר במשך שנים רבות, לרבות אי-הריסת מבנה שהגדירה כמבנה לא חוקי כבר בשנת 1997.

בתשובה שמסר ראש המועצה לשעבר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 הוא ציין, כי ביתו ממוקם בקומה א' של הבניין אשר נבנתה על פי ההיתר שקיבל [ההכשרה בדיעבד שבוצעה כאמור ביוני 1997], ומכיוון שהוא לא ביצע בתקופה האחרונה בנייה חדשה אין אמת בטענות הוועדה שהוא ביצע בנייה לא חוקית. לטענתו, בנו ירש את קומת הקרקע לפני כשלוש שנים וביצע את השיפוצים בבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית השומרון, על שלא פעלה כנגד הבנייה הלא חוקית שהייתה קיימת בנכס השייך לראש המועצה לשעבר במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא במשך שנים רבות, שבחלקן כיהן כראש מועצה, ועל כך שרק לאחר שסיים את תפקידו החלה בפעולות האכיפה נגדו. התנהלות זו היא בגדר פגיעה חמורה בשלטון החוק ובערך השוויוניות.

הוועדה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת המבקר וכי תדאג להפקת הלקחים מליקויי הפיקוח שנמצאו.

2. במהלך הביקורת עלה כי הוועדה פועלת להנפקת היתר בנייה לראש המועצה המכהן להכשרת בנייה לא חוקית לכאורה של מבנה של שלוש קומות המשמש בית מגורים של משפחתו וכן להנפקת היתר לבניית קומה רביעית שהוא מבקש להוסיף לאותו מבנה, על פי בקשה שהגיש לה בנובמבר 2014.

עד מועד סיום הביקורת לא נמצא כי הוועדה פעלה או פועלת כנגד הבנייה הלא חוקית שהתבצעה לכאורה במקרקעין של ראש המועצה המכהן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית השומרון על שלא נקטה בפעולות אכיפה נגד הבנייה הלא חוקית לכאורה במקרקעין של ראש המועצה המכהן במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא.

הוועדה ציינה בתשובתה כי עם היוודע לה על קיומה של בנייה ללא היתר של מבקש ההיתר היא דרשה ממנו כי הבקשה תכלול רישוי והסדרה של כל המבנה הקיים כתנאי לאישורה.

בתשובה שמסר ראש המועצה המכהן במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי המבנה, על שלוש קומותיו, נבנה לפני עשרות שנים והוא שייך לאביו ולו, וכי לפי מיטב זיכרונו של אביו הונפק למבנה בעבר היתר בנייה, אך ראש המועצה לא הצליח לאתר את ההיתר בשל הזמן הרב שחלף ממועד הנפקתו. הליך ההכשרה בדיעבד למבנה החל בעקבות פנייתו לוועדה לקבלת היתר להוספת קומה רביעית למבנה הקיים.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיתוף הפעולה אשר לו זכה במהלך הביקורת מיו"ר הוועדה ומעובדיה ומהממונה על המחוז, וכן את העובדה כי הוועדה החלה בתיקון חלק מהליקויים שהתגלו עוד במהלך הביקורת.

הוועדה ציינה בתשובתה כי יו"ר הוועדה הקים צוות בדיקה בראשותו אשר יבחן את ממצאי הביקורת, ידון בהם ויסיק מסקנות מהליקויים שהתגלו. עוד ציינה הוועדה בסיכום תשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "תפעל במסגרת סמכותה ליישום הערות המבקר... ותפעל למניעת הישנותם של מקרים דומים בעתיד".

סיכום

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

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון העלתה ליקויים, חלקם חמורים עד כדי פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור. במרחב הוועדה נעשתה בנייה לא חוקית בהיקף נרחב, תופעה המעידה יותר מכול על תפקודה הלקוי של הוועדה במשך השנים; התגלו ליקויים בכל הקשור לפעילות הוועדה בהיבט המינהלי: כתיבה והטמעה של נהלים, שימוש במערכות מידע, גביית אגרות וקנסות והסדרת נגישות מבנה הוועדה. התגלו גם ליקויים רבים בהיבט המקצועי: מעורבות לא מספקת בקידום תכניות מתאר כוללניות, אי-הטמעת תכניות מאושרות במסד הנתונים, הנפקה לקויה של היתרים ואישורים ופיקוח ואכיפה לקויים על הבנייה הלא חוקית במרחב.

בסמוך לתחילת הביקורת ובמהלכה, החלה הוועדה, בהנחיית הממונה על המחוז ובהובלת יו"ר הוועדה החדש, בהליך לשיפור עבודתה, לרבות תיקון חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת.

על הוועדה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה, לפעול לתיקונם ולמניעת ליקויים דומים בעתיד.