

עיריית פתח תקווה

הבנייה והשימוש במקרקעין במתחם ירקונים

תקציר

במתחם ירקונים, המשתרע על שטח של כ-2,000 דונם, כ-40 מבנים וכ-30 מבני עזר (מחסנים וסככות) בשטח בנוי של כ-50,000 מ"ר. במבנים האמורים מנוהלים כ-50 עסקים - רובם עסקים גדולים, כגון: מרכולים, חנויות כל בו, רהיטים, הלבשה, הנעלה, מוצרי חשמל, אולמי אירועים ומסעדות.

שטח המתחם הוכרז קרקע חקלאית. על פי התכניות התקפות החלות על השטח, ייעוד חלקו חקלאי וחלקו גן לאומי המשתרע לאורך נחל הירקון.

רוב המבנים ומבני העזר שבמתחם ירקונים הוקמו בשנות התשעים, לרוב במחצית השנייה של שנים אלה. רוב המבנים הוקמו ללא היתר בנייה וחלקם על פי היתרים לבנייה של מבנים חקלאיים. המבנים משמשים למסחר, וזאת ללא היתרים לשימוש חורג ובלא אישורים של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ) והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה המרכז, כדרוש לגבי שימוש חורג בקרקע חקלאית.

למספר עסקים אמנם ניתנו רישיונות עסק, אך הדבר היה בניגוד לחוק. מהסיבות האמורות גם לא ניתן היה לתת למרבית העסקים רישיונות עסק.

לחלק גדול מהעסקים לא היו מקלטים, וצה"ל הודיע שהוא רואה בחומרה קיום עסקים ללא מיגון ושלא בהתאם לדרישות החוק.

ל-16 מבין 29 עסקים שבמתחם, אשר היו טעונים אישור מוקדם של משטרת ישראל, לא היה אישור כזה.

ל-25 עסקים מבין 44 העסקים, אשר היו חייבים בקבלת אישור מטעם רשות הכבאות בדבר קיום סידורי כבאות נאותים, לא היה אישור כזה. תשעה מבין עסקים אלה הוגדרו על ידי רשות הכבאות "בעלי סיכון גבוה".

הדרכים במתחם לא הותוו בתכנית תקפה ונסללו בלא היתרי בנייה.

עד מאי 2000 לא היו במתחם הסדרי תנועה חוקיים כלל, ולאחר מכן נקבעו הסדרים כאלה רק לגבי חלק קטן של המתחם. בהסדרי התנועה החוקיים שולבו תמרורים שלא היה בסמכות רשות התמרור המקומית להציבן.

במתחם לא היתה תשתית ביוב, ופתרונות הביוב הקיימים הם זמניים. משרד הבריאות דורש בניית מערכת איסוף מרכזית.

במתחם ירקונים היו הפרות בוטות של החוק, להלן ארבע דוגמאות בולטות:

1. מרכול המשתרע על כ-6,400 מ"ר הוקם ללא היתר והופעל ללא רישיון עסק.
 2. מרכז עסקים, הכולל שני מבנים המשתרעים על כ-15,600 מ"ר ובהם 12 עסקים, הוקם על פי היתר שלא כדין, וניתן בגינו אישור לשימוש חורג בלא אישור הולקחש"פ.
 3. מסעדה, שהשתרעה על 300 מ"ר שטח בנוי ו-450 מ"ר משטח בטון, נבנתה ללא היתר ופעלה ללא רישיון עסק. חלק מהמסעדה נהרס, אולם המסעדה ממשיכה לפעול בחלק הנותר.
 4. מבנה לכל בו בשטח 4,000 מ"ר ומבנה לחנות רהיטים בשטח 1,400 מ"ר הוקמו על פי היתרים למבנים חקלאיים, ולמעשה נבנו ומשמשים כמבנים מסחריים.
- הממצאים מצביעים על כך, שבחלק מהמקרים לא ננקטו אמצעים משפטיים, וגם במקרים בהם ננקטו, היו השהיות ולא היתה אכיפה אפקטיבית של החוק על העבריינים.



מתחם ירקונים

תחום עיריית פתח תקוה (להלן - העירייה) הוא מרחב התכנון המקומי פתח תקוה. למרחב התכנון המקומי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית), שהיא מועצת העירייה.

בתחום העירייה מצויה חטיבת קרקע בשטח של כ-2,000 דונם, שתכונה להלן - מתחם ירקונים. מתחם ירקונים גובל: בצפון - עם כביש מס' 5, עם תחום עיריית הוד השרון ועם תחום המועצה האזורית דרום השרון; בדרום - עם מסילת הרכבת ועם החלק האורבני של העיר פתח תקוה, במזרח - עם נחל הירקון ועם תחום המועצה האזורית דרום השרון; ובמערב - עם שטחים פתוחים של העירייה.

בשנת 2001 היו במתחם ירקונים, על פי בדיקות שערכו עובדי משרד מבקר המדינה, כ-40 מבנים וכ-30 מבני עזר (מחסנים, סככות וחממות) בגדלים שונים, ששטחם הכולל הסתכם בכ-50,000 מ"ר. במבנים האמורים נהלו כ-50 עסקים, ובהם מרכולים גדולים, חנויות כל בו גדולות, חנויות גדולות לרהיטים, להלבשה, להנעלה, למוצרי חשמל ואלקטרוניקה וכן אולמי אירועים ומסעדות.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2000-2001, לסרוגין, את התאמת הבנייה והשימושים בקרקע במתחם ירקונים להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) ולתכניות התקפות החלות על המתחם, ואם לעסקים שנוהלו במקום היו: רישיונות עסק על פי הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, אישור רשות הכבאות והאישורים המוקדמים של משרדי ממשלה שונים, שהם תנאי מוקדם להוצאת רישיון על פי חוק רישוי עסקים. הבדיקה כללה את הנושאים הבאים: תכנון המתחם, הקמת תשתיות ביוב ודרכים, מתן היתרים לבנייה ולשימוש חורג, הוצאת רישיונות לעסקים (תוך מתן דגש להיבטי ביטחון ובטיחות), וכן אכיפת הוראות החוק וחוק רישוי עסקים.

תכנון מתחם ירקונים

שטח מתחם ירקונים הוכרז בשנת 1968 קרקע חקלאית. על פי התכניות התקפות החלות על שטח זה - תכנית מתאר מחוזית תממ/3 (בתוקף מ-1982) ותכנית מתאר מקומית פת/2000 (בתוקף מ-1992) - יעוד חלק השטח הנו חקלאי וחלקו גן לאומי.

על פי החוק, לא יתן מוסד תכנון היתר לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית¹, אלא בהתאם לתכנית שאושרה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הולקחש"פ), או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה על ידי הולקחש"פ, או אם הסכימה לכך הולקחש"פ. שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הולקחש"פ ואישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.

ב-1991 פרסמה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית), לפי סעיף 77 לחוק, הודעה על הכנת תכנית (להלן - תכנית פת/16/2000), לפיה יפותחו 516 דונם משטחי מתחם ירקונים על ידי שינוי ייעודם מ"חקלאי" לאיזור בילוי, נופש, מסחר, שטח ציבורי פתוח ועוד.

ביולי 1999 פרסמה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, לפי סעיף 77 לחוק, הודעה על הכנת תכנית שינוי לתכנית המתאר המחוזית תממ/3 (להלן - תכנית תממ/10/3), המתייחסת לכ-10,000 דונם במחוז המרכז, הכוללים את מתחם ירקונים, ומיעדת אותם

1 מטרה לא חקלאית מוגדרת בחוק - "בנייה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה, או לגידול בעלי חיים".

לפארק ל"שמירת ריאה ירוקה ושטחי נופש ... לאיזור הצפוף של המדינה ...". עוד פרסמה במועד האמור, לפי סעיף 78 לחוק², הודעה על תנאים למתן היתרים לבנייה ולשימוש בתחום אותה תכנית. במסגרת זו נקבעו אזורים - כולל במתחם ירקונים - שאין להתיר בהם בנייה או שימוש כלשהם, ואזורים שבהם ניתן יהיה לתת, באישור הוועדה המחוזית, היתרים לשימושים חורגים, בתנאי שיובטח פינוי השימוש והתאמתו לשימוש המותר בתום תקופת השימוש החורג. עוד נקבע בתנאים, כי בשטחים שבתחום תכנית פת/16/2000 יינתנו היתרים לבנייה ולשימוש חורג, רק אם אין בהם כדי לפגוע במגמות התכנון של אותה תכנית, ואין בהם כדי למנוע איחוד וחלוקה בעתיד (להלן - התנאים לפי סעיף 78 לחוק).

שתי התכניות - פת/16/2000 ותממ/10/3 (להלן - התכניות שבהכנה) טרם הופקדו.

הבנייה והשימושים

רוב המבנים במתחם ירקונים הוקמו בשנות התשעים, ובעיקר במחצית השנייה שלהן. רובם הוקמו על שטחים שייעודם על פי התכניות התקפות הנו חקלאי, וחלקם על שטחים המוכרזים כקרקע חקלאית ושייעודם על פי התכניות התקפות - "גן לאומי". על פי התכניות שבהכנה, מיקומם של רוב המבנים הוא בתחום תכנית פת/16/2000, שהוכנה כדי לאפשר במקום בנייה של מבנים מסחריים, ומיקומם של יתר המבנים הוא באיזור המיועד על פי תכנית תממ/10/3, ל"פארק".

הביקורת העלתה, כי הבנייה שבוצעה במתחם ירקונים היתה בניגוד לחוק, לתנאים שנקבעו בתכניות התקפות החלות על השטח או לתנאים לפי סעיף 78 לחוק. חלק מהמבנים (11) וממבני העזר (6) נבנו על פי היתרים שנתנה הוועדה המקומית לבניית מבנים, מחסנים וסככות חקלאיים, אך בפועל נבנו והותאמו מראש לצורכי ניהול עסקים מסחריים או שהותאמו כדיעבד לשימוש זה. מחצית המבנים (20) ומבני העזר (15) נבנו ללא היתר לבנייה ולשימוש חורג. לארבעה מבנים נתנה הוועדה המקומית היתרים לבנייה בשטח כולל של 15,800 מ"ר ולשימוש מסחרי המהווה שימוש חורג, ללא אישור הוועדה המחוזית, כדרוש, ומבלי למלא אחר התנאים שקבעה הוועדה המחוזית למתן ההיתר. לבנייה ולשימושים החורגים לא ניתנו אישורים של הולקחש"פ, כדרוש לגבי קרקע חקלאית. יצוין, כי בפועל משתרעים ארבעת המבנים האמורים על שטח של כ-23,500 מ"ר.

2 על פי החוק "פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת; תוקפם של תנאים אלה יהיה עד להפקדת התכנית, דחייתה או עד שיבוטלו התנאים או שישונו על ידי מי שקבעם או לפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים; הכול לפי המועד המוקדם יותר; מוסד התכנון רשאי להאריך את תקפם של התנאים או לשנותם לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שלוש שנים מנימוקים מיוחדים שיירשמו...".

הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית לא פעלה במהירות ובנחישות הדרושים להפסקת השימושים החורגים, קרי - שימוש למטרות מסחר במבנים שיועדו להיות חקלאיים. באשר למבנים שהוקמו ללא היתר, לא פעלה הוועדה להפסקת הבנייה בעודה באיבה. מדוחות המפקחים על הבנייה עולה, כי הם ביקרו באתרי הבנייה, בדרך כלל לאחר סיום הבנייה הבלתי חוקית. הוועדה המקומית לא נקטה, בדרך כלל, צעדים משפטיים נגד הבנייה הבלתי חוקית. רק לגבי בנייתם של מבנים בהם נוהלו שישה עסקים, נקטה הוועדה המקומית צעדים משפטיים, לגבי ארבעה מהם - רק בשנת 2000, לאחר שהשתתחה בין שנה לארבע שנים. בחלק מהמקרים של בנייה ושימושים בלתי חוקיים נקטה הוועדה המחוזית צעדים נגד העבריינים בגלל הימנעותה של הוועדה המקומית מלעשות זאת (ראו להלן, בפרק "דוגמאות לבנייה ושימוש שלא כדין", בנושאים: "הקמת מרכז לעסקים", "הקמה והפעלה של מסעדה" ו"מבנים לשני בתי עסק").

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) והתקנות שהותקנו על פיו קובעים, בין השאר: את מטרות הרישוי; את העסקים הטעונים רישוי עסק; את התנאים למתן הרישוי והמורשים לקביעתם; את דרכי אכיפת החוק על מי שמנהל עסק טעון רישוי ללא רישוי או שלא על פי התנאים שנקבעו בו.

מנתוני הוועדה המחוזית והעירייה ומבדיקה שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עולה, כי במתחם ירקונים פעלו בשנים 2000 ו-2001 כ-50 עסקים, מהם 44 עסקים טעוני רישוי עסק; רובם החלו לפעול במחצית השנייה של שנות התשעים ובשנים 2000 ו-2001.

עד סוף שנת 1999 נוהלו כל העסקים טעוני הרישוי (להוציא חמישה) ללא רישוי עסק. בבדיקה שהתייחסה לסוף שנת 2001 נמצא, כי מרבית העסקים במתחם ירקונים המשיכו לפעול בלא רישיונות עסק. הביקורת העלתה, כי אמנם ל-15 מהעסקים היו במועד זה רישוי עסק, שניתן להם על ידי העירייה בשנים 2000 ו-2001, אך הרישיונות לעסקים אלה (להוציא שניים) ניתנו על אף שלא נתקיימו התנאים הנדרשים כדין לנתינתם, שכן לא ניתנו היתרים לשימוש חורג במבנים שבהם נוהלו העסקים, ובמקרים שניתנו היתרים כאלה - לא היה בסמכות הוועדה המקומית לתיתם. שכן, אחת ממטרות חוק רישוי עסקים היא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. העסקים שבמתחם ירקונים פעלו במבנים שהוקמו שלא כדין על קרקע חקלאית, בניגוד להוראות התכנון החלות על השטח וללא היתרים לבנייה ולשימוש חורג, כנדרש. לפיכך, מתן רישיונות לעסקים שנוהלו במבנים אלה אינו מחייב עם החוק ועם חוק רישוי עסקים.

העירייה אמנם הגישה במקרים רבים כתבי אישום נגד מנהלי העסקים שנוהלו ללא רישיון עסק, ואף הוציאה צווי הפסקה מינהליים, אך בחלק מהמקרים נקטו אמצעים אלה באיחור, לאחר שהעסקים פעלו תקופה ממושכת ללא רישיון עסק. עוד הועלה, כי גם במקרים בהם נקטה העירייה צעדים נגד עסקים שנוהלו ללא רישיון, לא היו הצעדים אפקטיביים עד כדי סגירת העסקים.

סדרי ביטחון, בטיחות ותברואה

בנוסף לבנייה ולשימוש הבלתי חוקיים, ולעיסוק ללא רישיון עסק, ישנם היבטים הנוגעים לאי קיום סדרי ביטחון ובטיחות והסדרי תברואה, כמפורט להלן:

1. מקלטים

בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 נקבע, כי "לא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובבנייה להקמת בית או מבנה שהוא כולו או בעיקרו מפעל, או להקמת תוספת להם, אלא אם תכנית הבנייה שעליה יינתן ההיתר כוללת התקנת מקלט לבית למבנה או לתוספת להם ... או שניתן פטור מחובת הקמת מקלט". על פי החוק "הקמתם של בניין או תוספת לבניין קיים ללא התקנת מקלט, כשקיימת חובה להתקינו לפי כל חיקוק, או הקמתם ללא מקלט מותקן לפי תכנית שאישרה הרשות המוסמכת, כאמור בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 - רואים, לעניין פרק זה כעבודה בסטייה מהיתר, על אף האמור בתנאי ההיתר".

בבדיקת תיקי הוועדה המקומית המתייחסים למבנים שבמתחם ירקונים נמצא, שלא היו בהם (להוציא בתיקים המתייחסים לשמונה מבנים) תכניות מקלטים מאושרות על ידי הרשות המוסמכת מטעם הג"א או אישור של הג"א לפטור מהקמת מקלט. כמענה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע צה"ל, כי הוא "רואה בחומרה רבה מצב בו נבנים מפעלים ללא מיגון ושלא בהתאם לדרישות החוק".

2. סידורי ביטחון

בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 נקבעו עסקים שרישויים טעון אישור מוקדם מטעם משטרת ישראל, כדי להבטיח, בהם ובסביבתם, קיום הסדרים למניעת סכנה לשלום הציבור.

בשנת 2001 היו במתחם ירקונים 29 עסקים טעוני אישור מוקדם מטעם המשטרה, וביניהם חנויות גדולות לרהיטים, למוצרי חשמל, למוצרי צריכה ואולם אירועים. הביקורת העלתה, כי עד סוף 2001 לא ניתן אישור המשטרה ל-16 מהעסקים האמורים.

3. סידורי כבאות

בחוק רישוי עסקים נקבע, כי אחת ממטרותיו היא קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות. במתחם ירקונים קיימים מבנים מסחריים ומחסנים, שלגביהם חלות הוראות תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבניין מסחרי), התשל"ב-1971 ותקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי במחסנים), התשל"ב-1972 (תקנות אלה ייקראו להלן - תקנות שירותי הכבאות), המחייבות התקנת אמצעי כיבוי מסוימים במבנים, והחזקתם במצב תקין. על רשויות הכבאות לפקח על כך מכוח חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959.

מבדיקת תיקי רישוי העסקים בעירייה ומנתוני איגוד ערים אזור פתח תקוה (שירותי כבאות) (להלן - רשות הכבאות) עולה, כי ב-44 מבין 50 העסקים שפעלו במתחם ירקונים חייבים היו הבעלים או המחזיקים, על פי תקנות שירותי הכבאות, להתקין ציוד כיבוי, להסדיר סידורי כבאות ולהחזיק את כל אלו במצב תקין. נמצא, כי לסוף שנת 2001 רק ל-19 מעסקים אלה היה אישור מטעם רשות הכבאות על קיום ציוד הכיבוי וסידורי הכבאות הדרושים; לרובם ניתן האישור במחצית השנייה של שנת 2001, לאחר שפעלו מספר שנים. ל-25 העסקים האחרים לא היה אישור כאמור מטעם רשות הכבאות, בין היתר עקב העדר אמצעי כיבוי נדרשים, תנאים לשחרור אש ועשן, למילוט, או להבטחת עמידות חומרי הבנייה והחיפוי מפני אש. לגבי חמישה עסקים (מבין ה-25) אף לא היה לרשות הכבאות מידע על קיומם ועל פעילותם. עם העסקים שלא היה להם אישור מטעם רשות הכבאות נמנו, בין השאר, חנויות גדולות לרהיטים, למוצרי חשמל ולמוצרי צריכה ואולמי אירועים, שקהל רב פוקד אותם. רשות הכבאות הגדירה תשעה מבין העסקים שלא קיבלו את אישורה כ"בעלי סיכון גבוה".

4. כבישים והסדרי תנועה

בחוק נקבע, כי התוויתן של דרכים חדשות וכן הטייתן, הרחבתן שינוין וביטולן של דרכים קיימות, הן נושא לתכנית מתאר, ואם אין הוראה על כך בתכנית מתאר, מותר לקבוע הוראות בנושא זה ובנושא יעוד קרקעות לדרכים בתכנית מפורטת. עוד נקבע בחוק, כי התוויתן של דרך, סלילתה וסגירתה, טעונה היתר בנייה.

הביקורת העלתה, כי במתחם ירקונים הותוו ונסללו דרכים בלא שהדבר נקבע בתכנית תקפה החלה על המתחם ובלא שניתנו לסלילת הדרכים היתרי בנייה. הוועדה לא מנעה את ביצוען של העבודות האמורות.

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, המפקח הארצי על התעבורה רשאי לקבוע הסדרי תנועה³ או לפטור מהם - באופן כללי או למקרה מסוים. רשות תמרור מרכזית⁴ רשאית להורות לרשות תמרור מקומית על קביעת הסדר תנועה, שינוי, ביטול ודרך אחזקתו. רשות תמרור מקומית⁵ מוסמכת להציב תמרורים מסוימים לאחר התייעצות עם קצין משטרה, וכן לקבוע הסדרי תנועה, למעט תמרורים מסוימים. ראש העירייה הוא רשות תמרור מקומית בתחום העירייה.

בבדיקה הועלה, כי במתחם ירקונים קיימים הסדרי תנועה, לרבות תמרורים שונים. במענה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע משרד התחבורה, באוקטובר 2001, כי "1. לא נמצאו תוכניות הסדרי תנועה לסלילת מערכת הדרכים בתחום מתחם 'ירקונים' שאושרו על ידינו במסגרת סמכותנו כ'רשות תמרור מרכזית' על פי תקנות התעבורה. 2. על פי תקנה 18 ב בתקנות התעבורה, האחריות לרישום הסדרי התנועה חלה על רשות התמרור המקומית, קרי עיריית פתח תקוה".

בבדיקה ברשות התמרור המקומית הועלה, כי עד מאי 2000 היא לא אישרה כל הסדרי תנועה במתחם ירקונים ולפיכך ההסדרים שהיו קיימים לא היו חוקיים. במאי 2000 אישרו ראש העירייה, בסמכותו כרשות התמרור המקומית, וכן קצין משטרה, תכנית של הסדרי תנועה, לרבות תמרורים, לגבי חלק קטן ממתחם ירקונים הנמצא מערבה מכביש מס' 40. בבדיקת התכנית האמורה נמצא, כי כלולים בה והוצבו על פיה תמרורים - וביניהם תמרורי הוריה, אזהרה וסימן דרך - שעל פי הוראות תקנות התעבורה לא היה בסמכות רשות תמרור מקומית לאשרן ולהציבן. לחלק הארי של מתחם ירקונים אין תכנית הסדרי תנועה מאושרת, וכל הסדרי התנועה והתמרורים הקיימים בו הם בלתי חוקיים.

בסיוורים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במתחם ירקונים בשנים 2000 ו-2001 נמצא, כי בגלל ריבוי כלי הרכב הנכנסים ויוצאים, והעדר מערכת כבישים ראויה והסדרי תנועה נאותים, עולה חשש לקיומה של סכנה לנפש ולרכב.

3 בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 מוגדר "הסדר תנועה" - תמרור וכל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך.

4 רשות תמרור מרכזית - המפקח על התעבורה במשרד התחבורה או מי שהמפקח אצל לו מסמכויותיו כרשות תמרור מרכזית, לכל שטח המדינה או חלק ממנה.

5 רשות תמרור מקומית - מי שהמפקח על התעבורה מינה להיות רשות תמרור מקומית לגבי התחום או המקומות שקבע.

5. תשתיות ביוב

הזרמת שפכים וסילוקם באופן לא מוסדר עלולים לגרום למפגעים, לזיהום הסביבה ולפגיעה בבריאות הציבור. לפיכך קובע חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, כי התקנת ביוב וכל שינוי בו ייעשו באופן שלא יהא בהם משום מפגע ציבורי או משום סכנה לבריאות הציבור - בהתאם לדרישות רשות הבריאות. עוד נקבע בשל כך בחוק האמור, כי תכנית להתקנת ביוב טעונה אישורים של הוועדה המחוזית ושל שר הבריאות או של מי שימנה לכך.

למתחם ירקונים לא אושרה תכנית להתקנת ביוב. הביקורת העלתה, כי הבנייה במתחם ירקונים בוצעה ללא תשתית ביוב ובלא שהבנייה חוברת למערכת הביוב הקיימת בפתח תקוה. מאחר שחלק גדול מהבנייה ומהשימושים החורגים במתחם ירקונים נעשו בלא היתר, גם לא ניתן לעסקים מראש אישור לפתרונות הביוב המיוחדים של כל עסק; לחלק מהעסקים ניתן אישור כזה בדיעבד. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בהעדר תשתית ביוב מרכזית מאושרת ומבוקרת, קיים חשש לזיהום מי התהום והנחלים ירקון ושילה הזורמים במתחם. יצוין, כי רשות נחל הירקון גילתה באוגוסט 2000 הזרמת ביוב על ידי אחד העסקים אל מחוץ לתחומו, דבר שיצר שלוליות על גדות נחל הירקון.

מנהל האגף לאיכות הסביבה בעירייה הסביר באוקטובר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי "מכיוון והאזור הינו חקלאי ולא מפותח מבחינת תשתיות, לאף עסק לא היו פתרונות ביוב, לכן כל עסק נדרש להגיש לנו תכנית לאגירת שפכים, לפינויים באמצעות קבלן שאושר על ידי מחלקת הביוב של העירייה ולהתקין מצוף ביטחון למניעת אפשרות גלישת השפכים מן המיכל. אישורנו בא בעקבות הנחת עבודה, שלנו כאנשי סביבה בתוך הרשות המקומית, אין את היכולת לסגור את העסקים האלו וכך גם למערכות ציבוריות אחרות". מהנדס המחלקה לבריאות הסביבה במחוז המרכז של משרד הבריאות ציין בתשובתו מנובמבר 2001 לפניית משרד מבקר המדינה, כי "הבהרנו בצורה ברורה ביותר בכתובים ובוועדה (המחוזית), כי על מנת לפתח את האזור חייבת להיות תשתית ביוב מרכזית אשר תיתן פתרון כולל למתחם. בסוף שנות השמונים, כאשר החלו להגיע לדיונים בוועדה המחוזית בקשות לשימושים חורגים לעסקים ולמבנים מסחריים, נציג משרד הבריאות בוועדה המחוזית הודיע מפורשות, כי משרדנו מתנגד לאישור תוכניות אלו מסיבות של העדר תשתיות ביוב, עמדנו זו קיבלה תוקף בוועדה המחוזית וזאת היתה מדיניות המחוז (משרד הבריאות והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה) ... במהלך התקופה האחרונה אישרנו עסקים שאין ביוב שפכים (מעבר לשפכים סניטריים) וזאת עם פתרונות ביוב מקומיים זמניים הניתנים לביצוע ופיקוח הרשות העירונית עד לבניית מערכת האיסוף המרכזית".

דוגמאות לבנייה ושימוש שלא כדין

במתחם ירקונים בוצעו, כאמור, הפרות בוטות של הוראות חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים. הוועדה המקומית והעירייה לא נקטו צעדים אפקטיביים למניעתן או להפסקתן ולהעמדת העבריינים לדין. כאמור, במספר מקרים פעלה הוועדה המחוזית לאכיפת הוראות החוק, משום שהוועדה המקומית לא עשתה זאת.

להלן מספר דוגמאות:

1. הקמה והפעלה של מרכול

מנתוני העירייה עולה, כי על שתי חלקות, בשטח כולל של כ-19 דונם, הוקמו בשלבים, החל באוגוסט 1997, שמונה מבנים, ואלה חוברו למקשה אחת בשטח כולל של 6,400 מ"ר. במבנים אלה מפעילה החברה בעלת החלקות (להלן - החברה) מרכול למכירת מוצרי מזון ועוד. יעודן של החלקות "חקלאי", ולפיכך, על פי החוק, בנייה עליהן טעונה אישור הולקחש"פ, ושימוש חורג בהן טעון אישור הולקחש"פ והוועדה המחוזית. חלקות אלה מצויות בתחום תכנית פת/16/2000, שבהכנה, וחלים עליהן, כאמור, למן יולי 1999, התנאים למתן היתרים לבנייה ושימוש חורג לפי סעיף 78 לחוק. לפי תנאים אלה, ניתן לתת, באישור הולקחש"פ והוועדה המחוזית, היתר לבנייה ושימוש חורג על החלקות האמורות, בתנאי שאין בו כדי לפגוע במגמות התכנון של אותה תכנית ואין בו כדי למנוע בעתיד אפשרות של איחוד וחלוקה.

להלן הפרטים:

לפי דיווח של המפקחים על הבנייה, מראשית ספטמבר 1997, הוקם על אחת מהחלקות האמורות, בלא היתר בנייה, שלד פלדה בשטח של 2,025 מ"ר (להלן - מבנה א'). הוועדה המקומית אמנם הוציאה צו הפסקת עבודה מינהלי, אך היא לא אכפה את ביצועו, ותוקפו פג בתום 30 יום מיום נתינתו, מאחר שהוועדה לא ביקשה את אישורו מבית המשפט. בנייתו של המבנה הושלמה ללא היתר כחוק. הוועדה לא הגישה כתב אישום נגד הבונים בגין בנייה ללא היתר.

ביוני 1999 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המחוזית לאשר בקשה לשימוש חורג מסחרי במבנה א', לתקופה של שלוש שנים מיום קבלת החלטתה, או עד לאישור התכנית המפורטת פת/16/2000, לפי המוקדם ביניהם. האישור הותנה במילוי מספר תנאים, וביניהם: קבלת אישור הולקחש"פ לבקשה, חיבור "ביוב המבנה" למערכת הביוב המאושרת, וקבלת התחייבות של בעלי הקרקע כלפי העירייה להריסת מבנה א', אם לא תתאפשר התאמתו לבינוי המוצע בתכנית פת/16/2000.

על פי הוראת ראש העירייה "להוציא היתר בנייה למבנה וטופס 4 כפוף להתחייבות להשלמת הדרישות לפני אישור רישיון עסק", ניתן ביולי 1999, בחתימת ראש העירייה, ומהנדסת העיר, היתר למבנה א' לשימוש מסחרי לתקופה של שלוש שנים.

נמצא, כי ההיתר לבנייה ולשימוש החורג במבנה א' הוצא בחריגה מסמכות ושלא כדין, משום שלא מולאו תנאי הוועדה המחוזית. לא ניתן פתרון לחיבור ביוב המבנה למערכת ביוב מאושרת ולא ניתן אישור הולקחש"פ, כדרוש; נהפוך הוא, באוגוסט 1999 החליטה הולקחש"פ לסרב למתן ההיתר, בנימוק ש"הבקשה עומדת בסתירה לאופי השטח הפתוח וספק אם היא מהווה שימוש חורג זמני". בהתחייבות שנתנו בעלי הקרקע להריסת מבנה א' שונו מספר פרטים לעומת ההתחייבות שהוצגה לוועדה מחוזית, דבר העלול לגרום לקשיים בביצוע תכנית פת/2000/16, אם וכאשר תאושר על ידי מוסדות התכנון.

בספטמבר 1999 הופעל במבנה א' מרכול, בלא רישיון עסק, בלא שקיבל אישור מוקדם מטעם המשטרה ובלא שקיבל אישור של רשות הכבאות בדבר התקנת ציוד הכיבוי וסידורי הכבאות הדרושים. העירייה לא נקטה צעדים משפטיים מידיים נגד מפעילי העסק בגין הפעלתו ללא רישיון עסק.

על פי דוח של המפקחים על הבנייה, מאוגוסט 1999, הוקמו ליד מבנה א' ובמקביל לו, בלא היתר, מבנה בשטח של כ-2,000 מ"ר (להלן - מבנה ב') וגדר עד לגבול החלקה. מבנה ב' שימש לאחסון סחורות של המרכול.

לבקשת הוועדה המקומית, נתן בית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה, באוקטובר 1999, צו איסור שימוש במבנה ב' ופינוי הסחורות שבו תוך 48 שעות, אך צו זה לא בוצע. הוועדה הגישה, בנובמבר 1999, כתב אישום נגד החברה המפעילה את המרכול על אי-קיום צו איסור השימוש. במסגרת עיסקת טיעון, הוטל על החברה, בפברואר 2000, קנס בסכום של 10,000 ש"ח. נמצא, כי החברה המשיכה לנהל במבנה את המרכול. בפברואר 2000 התריעה רשות הכבאות, כי "עקב המצאותו של מחסן המשמש לסחורות בכמויות גדולות הוא מהווה סכנה ממשית לחנות המכירות. המחסן נפתח ללא ידיעת שירותי הכבאות". רק באוקטובר 2000, למעלה משנה מאז דווח על הבנייה והשימוש הבלתי חוקיים, הגישה הוועדה המקומית כתב אישום נגד החברה ומנהליה, בגין בניית מבנה ב' והשימוש החורג בו ללא היתר.

על פי דוח המפקחים על הבנייה, מאפריל 2000, הוקמו ארבע תוספות בנייה למרכול, בשטח של כ-700 מ"ר (להלן - מבנים: ג', ד', ה' ו-ו'). על פי דוח הפיקוח מאוגוסט 2000 הוקם, בין מבנה א' ומבנה ב', מבנה בשטח של כ-800 מ"ר, שמקשר בין שניהם ונתמך בהם (להלן - מבנה ז'). כמו כן הוקם, בצמוד למבנה א', מבנה בשטח של 775 מ"ר (להלן - מבנה ח'). יצוין, כי למרות שיחידת הפיקוח על הבנייה של הוועדה המקומית היתה מודעת לכך שהמקום מועד לביצוע בנייה בלתי חוקית, לא עקבו מפקחי הבנייה באופן שיטתי אחר הנעשה בשטח, ולא תעדו את המצב העובדתי, שהיווה עילה לנקיטת צעדים להפסקת הבנייה; מפקחי הבנייה ביקרו במקום רק לאחר שהבנייה הבלתי חוקית בוצעה.

באפריל 2000 הודיעה רשות הכבאות לעירייה, כי "בקר המזרחי מותקנות יציאות חירום והשינוי שנעשה על ידי הפיכתו לרחבת מכירה וקופות חוסם את נסיגת הקהל לצד המזרחי ומהווה סיכון ממשי בעת חירום". באמצע אפריל 2000 פנה מנהל מדור פיקוח עסקים בעירייה לראש העירייה וציין, כי "עקב אי מילוי דרישות שירותי כבאות והמהווה בשעת

חירום פגיעה בשלום הציבור וכן אי מילוי דרישות מנהל ההנדסה עקב שינויים במבנה, מבוקש צו סגירה מנהלי לעסק". צו מינהלי לא הוצא. בתשובתה להערות משרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי "למקום הוצאו צווי הריסה וצו איסור שימוש ואין לפעול בדרך של צו סגירה מינהלי". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי כאמור כבר בפברואר 2000 קנס בית המשפט את החברה בגין אי-קיום צו איסור שימוש, ואילו צווי הריסה מינהליים לגבי שניים מהמבנים הוצאו רק באוגוסט 2000. לפיכך, הימנעות העירייה באפריל 2000 מלהוציא צו סגירה מינהלי לעסק - מעוררת תמיהה.

הוועדה המקומית הגישה נגד החברה ומנהלה כתבי אישום בגין עבירות של בנייה ושימוש חורג ללא היתר: ביולי 2000 - לגבי המבנים ג', ד', ה' ו-ו' ובאוקטובר 2000 - לגבי מבנים ז' ו-ח'. ביולי 2000 הגישה העירייה נגד החברה כתב אישום על ניהול העסק ללא רישיון.

הקראת כתבי האישום האמורים נקבעה, בהסכמת הצדדים, במסגרת של איחוד הדיון בהם, למארכ 2001. ההקראה נדחתה, וביוני 2001 הובאה לפני בית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה בקשה לדחיית ההקראה בעקבות בקשה לעיכוב הליכים, שהגישה החברה ליועץ המשפטי לממשלה. התובע מטעם הוועדה הודיע, שהוא "משאיר זאת לשיקול דעת ביהמ"ש". בית המשפט קבע: "מכיוון שב"כ המאשימה השאיר לשיקול דעתו של ביהמ"ש את ההחלטה, בית המשפט התרשם שלכאורה אין, כנראה, דחיפות יוצאת מן הכלל, מבחינה ציבורית לדון בתיקים אלה. מכיוון שכך סבור בית משפט זה שהציבור לא יצא ניזוק אם יידחה המענה למועד מאוחר יותר וזאת תוך הבעת תקווה כנה, שאין במבנים סכנה מיידית. ההקראה תדחה ל-21.10.2001...". הבקשה לעיכוב הליכים סורבה, ההקראה התקיימה באוקטובר 2001, והדיונים נקבעו לפברואר ולמארכ 2002. לאחר דיון בטענות מקדמיות הוחלט, במארכ 2002, לקבוע להוכחות לסוף אפריל 2002.

נמצא, כי התובע מטעם הוועדה לא הודיע לבית המשפט על ממצאי רשות הכבאות בדבר הסכנה שהמקום מהווה לבאים אליו. התובע הסביר למשרד מבקר המדינה, שמכתבי רשות הכבאות לא הובאו לידיעתו, ואילו היה יודע עליהם הוא היה מתנגד לבקשה לדחייה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה לעשות הסדרים, שכל המידע הרלוונטי לניהול הדיון בכתבי אישום שהיא מגישה יהיה ברשות התובע, וכי על התובע עצמו לוודא, שאכן כל מידע חשוב נמצא ברשותו, ובמיוחד מידע שיש לו משמעות לגבי שלום הציבור. מהנדסת הוועדה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי "לאור הערות הביקורת יגובש נוהל עבודה מעודכן בין הלשכה המשפטית למינהל ההנדסה" בנושא העברת החומר.

לגבי המבנים ז' ו-ח' הוציא ראש העירייה, באוגוסט 2000, צווי הריסה מינהליים, ובית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו אישר אותם. בנובמבר 2001 דחה בית המשפט העליון בקשת רשות לערער על החלטת בית המשפט המחוזי.

בסוף דצמבר 2001 הגישו תובע הוועדה (על פי סיכום עם ראש העירייה) ובא כוח החברה, בקשה משותפת לבית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה - לעכב את ביצוע

צווי ההריסה לתקופה נוספת של שנה. בית המשפט, בהחלטתו מ-9.1.02, ציין, כי "אין צורך להכביר מילים על המסרים הכפולים שמציגה הוועדה המקומית בפני הציבור. מחד גיסא - מוציאה היא צווי הריסה (כפי שאכן עליה לעשות) 'נלחמת' על תקפותם בכל הערכאות ומאידך גיסא, ולאחר כל מלחמותיה אלו מבקשת לעכב ביצועם לתקופה ארוכה". יחד עם זאת קבע בית המשפט, כי "יש מקום להורות בענייננו על עיכוב ביצוע צווי ההריסה על מנת לאפשר מיצוי ההליכים ... לאור כל האמור, אני מורה כדלהלן: א. צו ההריסה ביחס לחלקים שאין עליהם ויכוח ואשר נוגדים את תכנית המתאר יעוכב עד ליום 1.5.02. ב. ובאשר לצו המתייחס לשאר החלקים, אשר לטענת הצדדים קרוב לודאי, כי יוכשרו עם אישור תכנית המתאר - הרי שזה יעוכב עד ליום 10.9.02. עיכוב זה מותנה בכך שיוה"ר [יושב ראש הוועדה, שהוא ראש העירייה] יגיש בתוך 7 ימים מהיום, תצהיר ובו יאשר, כי ערך את כל הבדיקות הדרושות ומצא, כי אין בעיכוב המתבקש כדי לסכן את בטחון הציבור ושלומו".

מתייעד העירייה עולה, כי רשות הכבאות התריעה מספר פעמים על סיכון במרכול מבחינת בטיחות אש. בפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, מנובמבר 2001, שאושר על ידי ראש העירייה, נרשם מפי מפקד שירותי הכבאות בפתח תקוה, בין השאר, כי "קיימת סכנת בטיחות במקום". בראשית דצמבר 2001 דיווח מדור מניעת דליקות ברשות הכבאות למפקד שירותי הכבאות, ביחס למרכול, בין השאר: "בהמשך להוראתך לבדוק את תכניות המבנה הנ"ל ... התכניות אינן תואמות את המצב בשטח ואינן משביעות רצון ... כרגע המצב הקיים אינו בטוח ומהווה סכנה בזמן שריפה חירום בשל יעוד המבנה ושימושו ומטען האש הגדול שיש בו".

באמצע ינואר 2002 הגיש ראש העירייה תצהיר לבית המשפט, בו התייחס, בין היתר, לנושא כיבוי אש, לאמור: "במצב הקיים כיום אין חשש לביטחון הציבור ושלומו מבחינת בטיחות אש". על פי האמור בתצהיר ובנספחיו, התבסס ראש העירייה על מסקנות "יועץ כיבוי" מטעם בעלי המרכול.

נמצא, שראש העירייה לא התייעץ עם רשות הכבאות, שהיא הרשות המוסמכת לעניין בטיחות מפני אש, על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 והתקנות שהותקנו מכוחו, ולא ביקש את התייחסותה ואישורה למסקנות "יועץ הכיבוי". הצורך בפניה לרשות הכבאות לפני מתן התצהיר, כדי לקבל את חוות דעתה, כי אין עוד קיימת סכנת בטיחות במקום, מקבל משנה תוקף נוכח האמור בפרוטוקול מנובמבר 2001.

התובע העירוני, שהשיב במארכ 2002 על דעת ראש העירייה לפניית משרד מבקר המדינה, ציין, בין השאר, כי "לאחר שהוצגו בפני ובפני ראש העירייה מסמכים ממכון התקנים המעידים על עמידה בדרישות כיבוי לענין מתזי מים, מפוחים וכיו"ב וכן מכתבו של יועץ הבטיחות ... לפיו במצב הנוכחי של העסק מבחינת בטיחות אש, אין חשש לבטחון הציבור ושלומו ואף פירט המהלכים שבוצעו וכן שיחה טלפונית שהתנהלה ב-15.1.02 עם [מפקד שירותי הכבאות] אשר ציין, כי הבעיה שנותרה הינה הקיר המפריד בין המחסן לחנות, וכי על מנת לעמוד בדרישות הכבאות יש צורך בעיבוי הקיר, המלצתי בפני

ראש העירייה להסכים לעיכוב ביצוע צווי ההריסה המנהליים". עוד ציין התובע, כי "ראש העירייה בתצהירו לא לקח אחריות אישית כלשהי לנכונות הממצאים כי אם לקיומם ועצם קיומם היווה עילה להגשת בקשה לעיכוב ביצוע הצו ... על בית המשפט היה להחליט ולקבוע באם הראיות שהובאו בפני ראש העירייה מספקות אותו על מנת לעכב את ביצוע הצווים".

בבדיקה נמצא, כי קיים ניגוד בין התייחסות יועץ הכיבוי של החברה לנושאים שונים בתחום בטיחות האש לבין התייחסות רשות הכבאות, וכי האמצעים שהותקנו אינם מספיקים ואינם תואמים את דרישת רשות הכבאות. מפקד שירותי הכבאות הסביר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי בשיחתו האמורה עם התובע העירוני הוא לא קבע שהבעיה שנתרה במקום הינה הקיר המפריד בין המחסן לחנות, אלא שעייבוי הקיר הוא הבעיה המרכזית, שכן יש לכך משמעות בנושא המילוט; עם זאת הוא הבהיר לתובע העירוני, שיש צורך למלא אחר כל דרישות רשות הכבאות כפי שפורטו בדוחותיה, שכן בלעדיהן רשות הכבאות לא תיתן כל אישור.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בדרישה למתן תצהיר הטיל בית המשפט על ראש העירייה אחריות להבטיח ביצוע כל הבדיקות הדרושות, על מנת לוודא שאין בעיכוב ביצוע צווי הריסה כדי לסכן את ביטחון הציבור ושלומו. מהממצאים עולה, כי בעת מתן התצהיר טרם הותקנו כל האמצעים הדרושים למניעת סכנה מפני אש. יש לראות בחומרה מתן תצהיר לבית המשפט על ידי ראש העירייה, שממנו עולה, לכאורה, כי במצב הקיים אין חשש לביטחון הציבור ולשלומו מבחינת בטיחות אש, מבלי לקבל את אישורו או הערותיו של הגורם המוסמך לכך - רשות הכבאות - וחרף המידע על הממצאים בדבר הסכנה, כפי שהשתקפו במידע שהעבירה רשות הכבאות לעירייה ובפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון ולבנייה (ראו לעיל). יש לראות במשנה חומרה את התשובה האמורה, בה יש התנערות מאחריות אישית כלשהי לנכונות המידע המובא בתצהיר.

2. הקמת מרכז לעסקים

בינואר 1998 נתנה הוועדה המקומית היתר להקמת מבנה מסחרי בשטח עיקרי של 10,000 מ"ר בתוספת 2,000 מ"ר שטחי שירות - על קרקע חקלאית. ההיתר הוצא ללא אישור הולקחש"פ והוועדה המחוזית, כדרוש על פי הוראות התוספת הראשונה לחוק.

באפריל 1998, בשלב הקמת שלד המבנה, הוציאה הוועדה המחוזית צו הפסקת עבודה מינהלי. לבקשת הוועדה המחוזית, נתן בית משפט השלום בפתח תקוה, ביולי 1998, צו הפסקת עבודה שיפוטי בנימוק, ש"בהסתמך על עדות מהנדרסת העירייה ההיתר שהוצא בטעות יסודו בעניין השטחים".

באוגוסט 1998, בעקבות המלצת ועדת המשנה של הוועדה המקומית, החליטה הוועדה המחוזית לאשר בקשה לשימוש חורג במבנה, לתקופה של חמש שנים מיום החלטתה, זאת בתנאי שיינתן לבקשה אישור הולקחש"פ. הוועדה המקומית לא המתינה לאישור הולקחש"פ, ומיד לאחר החלטת הוועדה המחוזית היא הוציאה היתר ל"הקמת 2 מבנים בני קומה אחת ושימוש חורג למסחר ל-5 שנים מיום 31.8.98 ההיתר מבטל את היתר הבנייה מתאריך 8.1.98". באוגוסט 1999 החליטה הולקחש"פ לדחות את הבקשה, בנימוק שהיא "עומדת בסתירה לאופי השטח הפתוח וספק אם היא מהווה שימוש חורג זמני".

נמצא, כי באתר הוקמו שני מבנים והופעלו בהם 12 עסקים. מדוח מפקח הוועדה, ממאוס 1999, עולה ששטחם הכולל של המבנים הוא כ-15,630 מ"ר. בבדיקה הועלה, כי על אף סירובה של הולקחש"פ לאשר את השימוש החורג, לא פעלה הוועדה המקומית נגד הבנייה הבלתי חוקית ולא עשתה להפסקת השימוש במבנים.

3. הקמה והפעלה של מסעדה

על חלקות שהוכרזו קרקע חקלאית, שיעודן לפי התכניות התקפות הנו "גן לאומי", ואשר לא ניתן היה להתיר עליהן בנייה ושימוש חורג, הוקם בראשית 1998, על פי תיעוד הוועדה המקומית, מבנה בשטח של כ-300 מ"ר, ולידו הוכשר משטח בטון בשטח של כ-450 מ"ר - והופעלה בהם מסעדה.

הוועדה המקומית לא פעלה נגד הבנייה והשימוש הבלתי חוקיים. בפברואר 1998 הוציא יושב ראש הוועדה המחוזית צו הריסה מינהלי למסעדה. בעלי המקרקעין ומפעלי המסעדה הגישו לבית משפט השלום בפתח תקוה בקשה לביטול צו ההריסה, ובמהלך הדיון בערכאות עוכב ביצועו של צו ההריסה. בינואר 1999 הודיע תובע הוועדה המחוזית, במכתב לתובעת מטעם הוועדה המקומית, על קיומם של ההליכים המשפטיים בקשר לצו ההריסה המינהלי. בספטמבר 2000 קבע בית משפט השלום, כי "צו ההריסה ייכנס לתוקף ביום 5.11.00".

ביולי 2000, בעוד שבבית משפט השלום מתנהלים דיונים בדבר תוקפו של צו ההריסה המינהלי, וכשנתיים וחצי לאחר ביצוע העבירה, הגישה הוועדה המקומית כתב אישום לבית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה בגין הבנייה והשימוש החורג ללא היתר. יומיים לאחר המועד שנקבע לביצועו של צו ההריסה המינהלי (נובמבר 2000) עשה תובע הוועדה המקומית עיסוק טיעון עם הנאשמים, באישור בית המשפט לעניינים מקומיים, ולפיה הריסת המסעדה תבוצע באוגוסט 2001, דהיינו תשעה חודשים לאחר המועד שנקבע על ידי בית משפט השלום לביצוע צו ההריסה המינהלי.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר תובע הוועדה המקומית, המשמש בתפקיד זה למן יולי 1999, כי "ההליכים שהתנהלו על ידי הוועדה המחוזית לא הובאו לידיעתו. כמו כן הועבר אלי דוח למשפט בגין הבנייה ללא היתר ללא ציון, כי מתנהל תיק כלשהו על ידי הוועדה המחוזית". מי ששימשה קודם לכן בתפקיד תובעת הוועדה המקומית

הודיעה, בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה, כי "למיטב זיכרוני ... הועברו ללשכה המשפטית העתקי כתב אישום ופסקי דין (העתקים אלה נמצאים עד היום בלשכה המשפטית ולצורך הכנת התייחסותי הומצאו לידי)".

נוכח קיומם של שני צווי הריסה למסעדה, שביצועם נקבע למועדים שונים, נמנעה המשטרה מלסייע לוועדה המחוזית בביצוע צו ההריסה המינהלי, שנכנס לתוקף בנובמבר 2000. הנושא הובא להכרעת בתי המשפט, ובפברואר 2001 אישר בית המשפט העליון הסדר, לפיו "המבקשים [בעלי המסעדה] מתחייבים להרוס את המבנה נשוא צו ההריסה המינהלי ... לא יאוחר מיום 1.5.01. במידה והמבנה לא ייהרס עד ליום 1.5.01 על ידי המבקשים תהיה המשיבה [הוועדה המחוזית] רשאית לבצע את ההריסה בעצמה. למען הסר ספק מובהר, כי תוקפו של צו ההריסה המינהלי מוארך בזאת עד 1.7.01". ב-1.7.01 הרסה יחידת הפיקוח של הוועדה המחוזית חלק ממבנה המסעדה והותירה שטח בנוי של כ-180 מ"ר, בנימוק של רצון להימנע מפגיעה בחדר הקירור ובתכולה.

עוד נמצא, כי העירייה לא פעלה לאכיפת חוק רישוי עסקים בצורה אפקטיבית, כמפורט להלן:

כתב אישום על הפעלת העסק ללא רישיון הוגש רק ביוני 1999, כשנה וחצי לאחר הפעלת המסעדה.

בעקבות דוח רשות הכבאות, מפברואר 2000, אשר הצביע על העדרם של סידורים למניעת דליקות במקום, הוציא ראש העירייה, באותו חודש, צו הפסקה מינהלי לעסק. המסעדה המשיכה לפעול, ובאפריל 2000 הגישה העירייה כתב אישום בגין הפרת הצו.

במארס 2000 התקיים בבית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה דיון בכתב אישום על ניהול העסק ללא רישיון, ובית המשפט נתן צו הפסקה, בתוקף מספטמבר 2000. נמצא, כי התובע לא יידע את בית המשפט על צו ההפסקה המינהלי שהופר, ושתוקפו פג ימים ספורים קודם לכן. תובע העירייה הסביר, כי "במועד הדיון לא היה בידי התביעה נתונים אלו ולכן לא נמסרו לבית המשפט". בספטמבר 2000 לא קוים צו ההפסקה שניתן על ידי בית המשפט, והעירייה הגישה בגין כך כתב אישום נגד מפעילי המסעדה. בעקבות ההריסה שבוצעה ביולי 2001 נדחה הדיון בכתב האישום.

בביקורים במקום של עובדי משרד מבקר המדינה, באוגוסט ובדצמבר 2001, הועלה שהמסעדה הופעלה מחדש - בחלק הנותר של המבנה הקיים, בשלושה מבני עזר ובמשטח מרוצף שכוסה באוהל - בלא שהוועדה המקומית נקטה אמצעים שבסמכותה לסגירתה לאלתר. בסוף דצמבר 2001 הגישה העירייה כתב אישום על ניהולה של המסעדה ללא רישיון עסק.

4. מבנים לשני בתי עסק

בדצמבר 1996 נתנה הוועדה המקומית היתר להקמת שני מבנים חקלאיים על שתי חלקות שהוכרזו קרקע חקלאית, אשר יעודן - על פי התכניות התקפות שחלו עליהן - בחלקו "חקלאי" ובחלקו "גן לאומי". שטחו של מבנה אחד כ-4,000 מ"ר ושטחו של האחר כ-1,400 מ"ר. על פי תיעוד הוועדה המקומית והעירייה משמש אחד המבנים, למן מאי 1997, ככל בו למכירת מוצרים שונים, והאחר משמש למכירת רהיטים. הביקורת העלתה, כי העסקים פעלו בלא היתר לשימוש חורג.

לאחר הפעלת העסקים, דנה ועדת המשנה לוועדה המקומית בבקשה להתרת השימוש החורג והמליצה לפני הוועדה המחוזית להתיר את השימוש המבוקש. בנובמבר 1997 סירבה הוועדה המחוזית לאשר מתן היתר כזה מהסיבות הבאות: (א) חלק מהשטח מצוי בתחום "גן לאומי"; (ב) אין הצדקה תכנונית להקים איזור מסחרי בצמוד לאיזור התעשייה סגולה; (ג) במקום חסרה תשתית ביוב. באפריל 1998 חזרה הוועדה המחוזית על החלטת הסרוב שלה.

מאחר שהוועדה המקומית לא פעלה לאכיפת החוק כנדרש, הגישה הוועדה המחוזית לבית משפט השלום בפתח תקוה כתבי אישום נגד בעלי המקרקעין ובעלי העסקים בגין שימוש חורג ללא היתר במבנים שהוקמו. בית המשפט הרשיע את הנאשמים ואסר את השימוש במבנים, למן ספטמבר 1999. על פי בקשת הנאשמים דחה בית המשפט את תחילת תקפו של צו איסור השימוש לאפריל 2000.

הנאשמים הגישו בקשה לדחיית מועד תוקף הצו, בהסתמך על הצעה ל"תכנית רעיונית", שייזמה הוועדה המקומית, ולפיה ייקבע בתוך שטח הפארק המתוכנן "איזור תעסוקה" של כ-139 דונם, ובכללן החלקות עליהן הוקמו שני המבנים. בית המשפט נעתר לבקשת הדחייה, וקבע את תחילת תוקפו של צו איסור השימוש למאסר 2001, ומאוחר יותר לספטמבר 2001.

ביולי 2001 דן בית משפט השלום בפתח תקוה בבקשה לדחייה נוספת של מועד צו איסור השימוש - לספטמבר 2004. הבקשה נתמכה בבית המשפט בעדותו של ראש העירייה. בית המשפט דחה את הבקשה, לאחר שהתרשם שלא היתה התפתחות באישור "התכנית הרעיונית" האמורה, וקבע ש"עליו להביא בחשבון גם את המדיניות המשפטית הנכונה ואת שלטון החוק", והותיר בעינו את מועד ביצוע צו הפסקת השימוש החורג - ספטמבר 2001. עוד קבע בית המשפט: "... אין לבטל מנגד את טענותיו של ב"כ המלומד של המדינה ומסיכומו עולה הטענה, שלמעשה מדובר בתמיכתו של ראש העירייה באי אכיפת החוק". בית המשפט שאל "כיצד מתיישבת עמדתו בקשר לפרויקט נשוא בקשה זו, לבין מדיניות האכיפה שעיריית פתח תקוה ... מנהלים נגד עסקים הפועלים ברחבי העיר".

על החלטת בית המשפט השלום בפתח תקוה הגישו הנאשמים ערעור לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו. בספטמבר 2001 ניתן פסק דין, לפיו קיבלו הצדדים את הצעת בית המשפט, שהערעור יידחה וצו הפסקת השימוש החורג ייכנס לתוקף בינואר 2002.

מליאת הוועדה המחוזית, בישיבתה מ-26.12.01, סמוך למועד היכנסו לתוקף של צו הפסקת השימוש החורג, דחתה בקשה נוספת של הנאשמים להחזיר שימוש חורג במבנים. בסוף דצמבר 2001 האריך בית המשפט לעניינים מקומיים בפתח תקוה, לבקשת הנאשמים, את מועד כניסת צו הפסקת השימוש - לספטמבר 2002. הוועדה המחוזית ערערה על החלטה זו, וב-14.4.02 החליט בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו לקבל את הערעור, וקבע ש"הצווים להפסקת השימוש יכנסו לתוקף תוך 30 יום מיום שימוע פסק דין זה". ב-29.4.02 החליט בית המשפט העליון לדחות את בקשת הנאשמים לרשות ערעור על פסק דינו האמור של בית המשפט המחוזי.



במתחם ירקונים בפתח תקוה, שהנו קרקע חקלאית, נבנו עשרות מבנים בהיקף נרחב והופעלו בהם עסקים רבים וגדולים, תוך הפרה בוטה של הוראות החוק, ביניהן הוראות הנוגעות להסדרי ביטחון ובטיחות. הוועדה המקומית והעירייה לא מילאו את חובתן למנוע את הקמתם של המבנים והשימוש בהם לעסקים. הן לא עשו די לסגירת העסקים ולהריסת המבנים. כתוצאה מכך במעשיהן ובמחדליהן נוצרו עובדות בשטח העלולות להפריע לתכנון עתידי של המתחם ולביצועו. על העירייה והוועדה המקומית לפעול בתקיפות ובאפקטיביות נגד הבנייה והשימוש הבלתי חוקיים.