

עיריית קריית אתא

התנהלות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה מכוח סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד. באוגוסט 1969¹ הכריז שר הפנים כי התחום של עיריית קריית אתא הוא מרחב תכנון מקומי לפי סעיף 18 לחוק ולכן מועצת העיר תהיה גם הוועדה המקומית².

מועצת העיר מונה 17 חברים, והם גם חברי הוועדה. שטח מרחב התכנון של הוועדה הוא כ-17,435 דונם, ובנובמבר 2018 היה מספר התושבים בתחומה כ-70,000. ראש העירייה מר יעקב פרץ משמש גם יו"ר הוועדה. בהתאם לסעיף 18(ה) לחוק, הקימה הוועדה ועדת משנה לתכנון ולבנייה שחבריה חמישה מחברי מועצת העיר, ובהם יו"ר ועדת המשנה³. מהנדס העירייה מר שמעון דניאל משמש גם מהנדס הוועדה מכוח סעיף 5(ג) לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991⁴. נוסף על היועץ המשפטי של העירייה, שאמור לשמש יועצה המשפטי של הוועדה, התקשרה העירייה עם יועץ משפטי חיצוני לוועדה.

הוועדה פועלת מכוח הסמכויות שניתנו לה בחוק התכנון והבניה ובתקנות שהותקנו על פיו. עם תפקידיה נמנים תכנון המרחב שלה באמצעות תכנון מתארי כולל או תכנון מפורט; דיון בבקשות הבניה המוגשות לה ואישורן; הנפקת היתרי בנייה בגין בקשות הבניה שאישרה; פיקוח על הבניה; ואכיפת החוק.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד אוקטובר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות עיריית קריית אתא (להלן - העירייה) והוועדה המקומית בשנים 2015 -

- 1 קובץ התקנות מספר 2449 מיום 11.9.69.
- 2 בסעיף 18(א) לחוק נקבע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד מועצת הרשות המקומית תהיה הוועדה המקומית.
- 3 ראש העירייה משמש גם יו"ר ועדת המשנה, וסגנו מר אברהם מועלם משמש ממלא מקום יו"ר ועדת המשנה.
- 4 כאמור בסעיף 18 לחוק התכנון והבניה, ברשות מקומית שמועצתה היא ועדה מקומית מהנדס העירייה יהיה מהנדס הוועדה המקומית, וכל תפקיד וסמכות שיש לו בתחום הרשות המקומית יהיו לו גם במרחב התכנון של ועדה מקומית כאמור.

2018 בתחומים האלה: תכנון, רישוי בנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות עם נותני שירותים לוועדה וחשש לניגוד עניינים.

הליקויים העיקריים

תכנון

תוכנית המתאר הכוללנית של קריית אתא, שהכנתה החלה ב-11.11.12, טרם הופקדה בוועדה המחוזית אף על פי שעברו כמעט שש שנים מתחילת הכנתה. היעדרה של תוכנית מתאר כוללנית עלול לפגוע בפיתוחה ובתכנונה של העיר.

רישוי הבנייה - תמ"א 38

בשנת 2013 נתנה הוועדה היתר בנייה להקמת מבנה מגורים בן עשר קומות מעל קומת מרתף ובו 40 דירות, לאחר שאישרה הקלות מספר, שחלקן אושר בניגוד לתקנות התכנון והבנייה. הוועדה אישרה תוספות בנייה שבוצעו במבנה על סמך תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (להלן - תמ"א 38), אף על פי שהוראות התוכנית אינן חלות על הבנייה שבוצעה במקרה זה.

במקרה אחר, בניגוד לתוכנית המפורטת התקפה ובניגוד לתקנות, אישרה הוועדה הקמת מבנה מסחרי בשטח שהבנייה המותרת בו למסחר הוגבלה ל-50% משטח המבנה. בניגוד להוראות התוכנית המפורטת החלה באזור זה אישרה הוועדה גם הסדרת חלק נכבד ממקומות החנייה עבור המבנה מחוץ למגרש.

פיקוח ואכיפה

הוועדה אינה עוקבת באופן שוטף אחר עבודת המפקחים כדי להגביר ולייעל את הפיקוח ואת האכיפה במרחב התכנון שלה, ונמצא כי הטיפול בתיקי הפיקוח נמשך במידה בלתי סבירה. הוועדה אינה פועלת ליישום מדיניות האכיפה שלה במלואה ובאופן עקבי.

הוועדה לא פעלה כראוי לאכיפת הדין על גורמים שעברו עבירות בנייה במרחב התכנון שלה, ולעיתים הסתפקה בפעולות אכיפה חלקיות בלי למצות עימם את הדין. אשר לעבירות שנפתחו תיקים בעניינן בעקבות פעולות פיקוח זומות של מפקחי הוועדה - רובן אותרו רק בתום הבנייה, והדבר הגביל את פעולות האכיפה שהוועדה רשאית לנקוט.

לדוגמה, הוועדה נתנה לבית קפה היתר לשימוש חורג לשנה, להקמת פרגולה וקירוי חורף ולהצבת ריהוט חוץ בצמוד למבנה בית הקפה, על שטח המוגדר כשטח ציבורי פתוח. הקירוי הזמני, שאושר להקמה בשנת 2008, משמש מאז הקמתו חלק קבוע ובלתי נפרד ממבנה בית הקפה שאליו חובר. אף על פי שפקע תוקפו של היתר הבנייה, לא פעלה הוועדה נגד בעליו של בית הקפה.

הוועדה לא הכינה תוכנית פיקוח שיטתית להסדרת פעולות הפיקוח, לא קבעה למפקחיה יעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח שיועברו לתובע לשם הגשת כתבי אישום, ולא דאגה שמפקחיה יערכו פעולות יזומות בתחומי היישוב ובמחזוריות סבירה. הכנת תוכנית כזו היא חיונית במיוחד משום שהוועדה גייסה שני מפקחים חדשים.

נמצא כי הן מדור הפיקוח והן תובע הוועדה לא ניהלו רישום כלשהו של העברת תיקי הפיקוח ביניהם, ולפיכך אין למדור הפיקוח מידע מרוכז ועדכני על התיקים שהעביר לתובע ועל התיקים שקיבל ממנו לשם השלמה או לשם סגירה. גם לתובע הוועדה אין רישום מרוכז של התיקים שעברו בינו ובין מדור הפיקוח. הדבר מצביע על חוסר שיתוף פעולה ועל חוסר יעילות, ופוגע בבקרה על הטיפול בתיקים.

התקשרויות עם נותני שירותים

שנים רבות התקשרה העירייה עם שני שמאים ועם יועץ משפטי חיצוני שלא נבחרו בהליך תחרותי. קיום הליך תחרותי נועד להבטיח שירות איכותי, הודמנות שווה לכל המעוניין להציע את שירותיו לעירייה, ותחרות בין המציעים שלא אחת מסתיימת בחיסכון לקופה הציבורית. בתיקי הוועדה לא נמצאו הסכמי ההתקשרות עם אחד השמאים.

חשש לניגוד עניינים של יועץ משפטי חיצוני

בעת התקשרותה עם היועץ המשפטי החיצוני לא שקלה העירייה את העובדה שהוא מייצג כמה יזמים וקבלנים הפועלים במרחב התכנון של הוועדה. העירייה אף לא ערכה עימו הסדר למניעת ניגוד עניינים, כנדרש, דבר שעלול היה להעמידו בנסיבות מסוימות במצב של חשש לניגוד עניינים מובנה. יצוין כי במהלך הביקורת, ביוני 2018, ערכה העירייה עם היועץ המשפטי החיצוני הסדר למניעת ניגוד עניינים.

בכמה מקרים נמנע היועץ המשפטי החיצוני מלהשתתף בישיבות הוועדה שנדונו בהן בקשות בנייה שהגישו קבלני בנייה שהם לקוחותיו, ובכל זאת העבירה הוועדה לידי את החומרים שהיו קשורים בעררים הנוגעים להם בזמן אמת, לרבות תגובות הוועדה המקומית לערר, פרוטוקול הדיון בוועדת הערר

וההחלטות שניתנו בערר. התנהלות זו של הוועדה המקומית בעייתית, ועלולה הייתה להעמיד את היועץ המשפטי החיצוני במצב של חשש לניגוד עניינים.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית לפעול בשיתוף הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) לקידום תוכנית המתאר הכוללת שהוחל בהכנתה עוד בשנת 2012, ולעמוד בהקדם בתנאים שנקבעו להפקדתה.

על הוועדה להקפיד על יישום הוראותיו של חוק התכנון והבנייה בכל הקשור למתן היתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה בתחומה.

על הוועדה לגבש תוכנית פיקוח סדורה, לפעול לאכיפה שיטתית ולקיים מעקב אחר עבודת המפקחים.

על העירייה לפעול לבחירתם של נותני השירותים בהליך תחרותי שיאפשר לבחון כמה הצעות, להשוותן ולבחור בטובה וביעילה ביותר. עליה לחתום על הסכמי התקשרות כתובים עם כל נותני השירותים, לקצוב את תקופות ההתקשרות עימם ולבחון את ההסכמים מפעם לפעם.

בכל הקשור להעסקת היועץ המשפטי החיצוני על העירייה להקפיד על קיומן של הוראות הנוהל למניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות שפורסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מס' 2/2011⁵, ולקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים ליועצים שעלולים להיות במצב של חשש לניגוד עניינים עקב עיסוקיהם האחרים.

על העירייה לבחון מחדש את ההתקשרות הממושכת שלה עם היועץ המשפטי החיצוני ללא הליך תחרותי.

על ראש העירייה, המשמש יו"ר הוועדה המקומית, על חברי הוועדה ועל שומרי הסף בעירייה לתת את דעתם על הליקויים שנמצאו בכל הקשור לטיפול הוועדה בעבירות הבנייה בתחומה.

על היועץ המשפטי של העירייה לתת את דעתו על ממצאי הדוח, לפקח על עבודת היועץ המשפטי החיצוני ולוודא כי היא מתבצעת בהתאם לדין.

על הוועדה המחוזית והיחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (להלן - יחידת האכיפה הארצית) לתת את דעתן על ממצאי הדוח, לפי תחומי אחריותן וסמכותן, ולתקן את הכשלים, לשפר את תפקודה של הוועדה ולהבטיח את יעילות האכיפה, כדי למנוע בנייה בלתי חוקית ולהבטיח את יישומן של הוראות החוק והתקנות במרחב התכנון שלה.

5 חוזר המנהל הכללי מספר 2/2011 שפורסם באפריל 2011. ראו לעניין זה גם את הנוהל שנקבע בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מספר 8/2016 בנוגע להעסקת יועצים חיצוניים בפטור ממכרז ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקתם. הנוהל נכנס לתוקף ב-1.1.18.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא העלתה ליקויים רבים, כמה מהם חמורים עד כדי פגיעה באמון הציבור בה. ממצאי הדוח מעידים על ליקויים בפעילותה של הוועדה במתן היתרי בנייה ובאי-הקפדה על אכיפת החוק במרחב התכנון שלה.

במרחב הוועדה בוצעה בנייה בלתי חוקית בלי שהוועדה עשתה די למיגורה של התופעה. במקרים רבים הסתפקה הוועדה בהתראות לעברייני בנייה בלי שנקטה פעולות אכיפה נוספות או אמצעים משפטיים להפסקת הבנייה הבלתי חוקית. בטיפול הלכיו של הוועדה בבנייה הבלתי חוקית בתחומה יש משום פגיעה בשלטון החוק.

הליקויים בהתקשרויות העירייה לתקופות ממושכות עם שמאים ועם היועץ המשפטי יש בהם כדי לפגוע בעקרון השוויון, היעילות והחיסכון ואף בכללי מינהל תקין. העירייה כרתה הסכם למתן שירותים משפטיים עם יועץ משפטי חיצוני לוועדה המקומית, אך עד יוני 2018 לא ערכה עימו הסדר למניעת ניגוד עניינים שיגדיר את תפקידו ויסדיר אותו באופן שלא יפגע בחובת הנאמנות שלו כלפי הוועדה וכלפי הציבור, הגם שייצג קבלני בנייה במרחב התכנון. במצב דברים זה, עד לעריכת ההסדר למניעת ניגוד עניינים עלולה הייתה הוועדה להעמידו בפועל במצב של ניגוד עניינים.

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

לנוכח הממצאים שהועלו בדוח בנוגע לתפקוד הוועדה, על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון במשרד האוצר להפיק את הלקחים הנדרשים ולפעול לתיקון כל הליקויים שנמצאו.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה מכוח סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד. בסעיף 18(א) לחוק נקבע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד תשמש מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית.

במועד הביקורת מנתה מועצת העיר 17 חברים, והם גם חברי הוועדה. שטח מרחב התכנון של הוועדה הוא כ-17,435 דונם ומספר התושבים בתחומה בנובמבר 2018 היה כ-70,000. ראש העירייה מר יעקב פרץ משמש גם יו"ר הוועדה. בהתאם לסעיף 18(ה) לחוק, הקימה הוועדה ועדת משנה לתכנון ולבנייה שחברים בה חמישה מחברי מועצת העיר. ראש העירייה משמש גם יו"ר ועדת המשנה, וסגנו מר אברהם מועלם משמש ממלא מקום יו"ר ועדת המשנה. מהנדס העירייה מר שמעון דניאל משמש גם בתפקיד מהנדס הוועדה מכוח סעיף 5(ג) לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991.⁶ נוסף על היועץ המשפטי של העירייה, שאמור לשמש יועצה המשפטי של הוועדה, שכרה העירייה גם את שירותיו של יועץ משפטי חיצוני.

הוועדה המקומית פועלת מכוח הסמכויות שניתנו לה בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו על פיו. עם תפקידיה נמנים תכנון המרחב שלה באמצעות תכנון מתארי כולל או תכנון מפורט; דיון בבקשות הבנייה המוגשות לה ואישורן; הנפקת היתרי בנייה בגין בקשות הבנייה שאישרה; פיקוח על הבנייה; ואכיפת החוק. החוק קובע כי מתן היתר או אישור אחר שלא כדין הוא עבירה פלילית, וכל המבצע עבודה אסורה במקרקעין כמפורט בחוק, או העושה שימוש אסור בהם עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש.⁷

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד אוקטובר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות עיריית קריית אתא (להלן - העירייה) והוועדה המקומית בשנים 2015 - 2018 בתחומים האלה: תכנון, רישוי בנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות עם נותני שירותים לוועדה וחשש לניגוד עניינים.

6 ברשות מקומית שמועצתה היא ועדה מקומית כאמור בסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה יהיה המהנדס מהנדס הוועדה המקומית, וכל תפקיד וסמכות שיש לו בתחום הרשות המקומית, יוקנו לו גם במרחב התכנון של ועדה מקומית כאמור.

7 סעיפים 243, 244 ו-251 לחוק התכנון והבנייה.

תכנון

1. לפי סעיף 61 לחוק, תוכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שהיא חלה עליו. מטרתה של תוכנית המתאר המקומית הן התוויית ייעודי הקרקע, התוויית מערכת הדרכים המקומית, קביעת צפיפות הבנייה וקביעת השטחים הציבוריים הפתוחים והשטחים המיועדים למוסדות ציבור.

חשיבותה של תוכנית מתאר מקומית כוללנית הועלתה בדברי ההסבר לתזכיר חוק התכנון והבנייה, שם נאמר כי היעדרה של תוכנית מתאר כוללנית, החלה על כל מרחב התכנון המקומי או על חלק נכבד ממנו, פוגע בפיתוחם ובתכנונם של יישובים ובאפשרות להשיג מטרת ארוכות טווח; וכי קידום תוכניות מפורטות נקודתיות על פני תוכנית מתאר מקומית כוללת מונעת טיפול ראוי בתשתית העירונית הכוללת והתמודדות עם סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות⁸.

מטבע הדברים, הכנתה של תוכנית מתאר מקומית היא תהליך מורכב. בדוח שפרסם בשנת 2010 העיר משרד מבקר המדינה כי בישראל נמשכים הליכי התכנון שנים רבות, ויש לעשות את מרב המאמצים להאיץ כדי למנוע פגיעה באיכות התכנון וכדי שהתכנון יהיה עדכני ומטרתיו בנות השגה⁹.

2. תוכנית מתאר כוללנית הוגדרה בסעיף 62א(ג) לחוק, ועל פיו היא חלה על כל מרחב התכנון המקומי, על כל שטח היישוב או על חלק משמעותי ממרחב התכנון או משטח היישוב. בדרך כלל התוכנית קובעת קווים כלליים ומנחים להתפתחות היישוב, ולכן על פי רוב נדרש גם תכנון מפורט שיאפשר הוצאתם של היתרי בנייה.

3. הוועדה המקומית אחראית בין השאר לפיתוחו של מרחב התכנון באמצעות קידומן של תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, ביוזמתה וביוזמתם של משרדי ממשלה וגורמים פרטיים. תפקיד הוועדות המחוזיות הוא לפקח על פעילות הוועדות המקומיות ולהורות להן להכין תוכנית מתאר ולהגישה במועד שנקבע, וכן לדון בתוכנית המתאר ולהחליט על הפקדתה ועל אישורה. לפי החוק, אם הוועדה המקומית אינה מקיימת הוראה או דרישה של הוועדה המחוזית, הוועדה המחוזית רשאית לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה.

מינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי הבכיר בתחום התכנון והבנייה, ועם תפקידיו נמנה מתן הנחיות מקצועיות להכנת תוכניות מתאר מקומיות כוללניות. במשרד האוצר פועלת

8 דברי ההסבר לתזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

9 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60א (פורסם בשנת 2010)**, "היבטים בתכנון המתארי המקומי הכוללי", עמ' 383.



תוכנית המתאר
הכוללת שהכנתה
החלה בנובמבר 2012
ואושרה להפקדה
במרץ 2017 נמצאת
עדיין בשלב של
תיקונים לפני הפקדה,
אף על פי שעברו
כמעט שבע שנים
מתחילת הכנתה

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, שבאמצעות מפקחים מוסמכים פועלת לפיקוח על ביצוען של הוראות חוק התכנון והבנייה (להלן - היחידה הארצית לאכיפה).

להלן סקירת התכנון בקריית אתא ופירוט הממצאים:

תוכניות מתאר

במועד סיום הביקורת מנתה אוכלוסיית קריית אתא כ-70,000 תושבים, והיא מתוכננת להגיע ל-200,000 בקירוב בשנת 2035. העיר שוכנת בלב מטרופולין חיפה ושטחה כמחצית משטח גלעין קריות¹⁰. על פי תמ"א 1135¹¹, היא בתחום השטח המיועד למרקם עירוני. על שטח היישוב חלות כמה תוכניות מתאר (מחוזית, מקומית ומפורטת), כמתואר להלן:

תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה (להלן - תמ"מ 6), שאושרה בשנת 2012, קבעה אזורי פיתוח עירוני סביב קריית אתא. חלק מאזורים אלה נמצא בתוך שטח השיפוט של העיר וחלק מחוץ לו, מצפון ומדרום¹². התוכנית מאפשרת התרחבות גדולה של העיר. תמ"מ 6 מגדירה גם את אזורי התעסוקה המזרחי והמערבי של העיר ואת מקום הפארקים העירוניים.

תוכנית המתאר המקומית הקיימת של העיר - כ/150, שאושרה בשנת 1980 - חלה על 14,254 דונם ותכליתה הסדרה בעיקר של אזור מרכז העיר ושל השכונות הוותיקות. התוכנית מגדירה בנייה בצפיפות של שש יחידות דיור (להלן - יח"ד) לדונם, ועיבוי צירי מרכז העיר לאזור מגורים ג' באופן שיבטא את הפיכתה לעיר.

על סמך תוכנית המתאר המקומית אושרו במרוצת השנים תוכניות מפורטות לחלקים שונים בעיר, כמו כ/222, כ/150 ח ו-כ/155 ג. רוב הקרקעות בשטחי העיר הן בבעלות פרטית ומכאן הקושי הקיים בהכנת תוכניות.

תוכנית המתאר הכוללת שהכנתה החלה בנובמבר 2012 ואושרה להפקדה במרץ 2017 חלה על כ-24,000 דונם. תכליתה הסדרה ופירוט של הייעודים והתפקוד העירוני בהתאם לתמ"מ 6 ולתמ"א 35, כפי שצוין לעיל. אף על פי שעברו כמעט שבע שנים מתחילת הכנתה, עדיין היא בשלב של תיקונים לפני הפקדה.

במסגרת המאמץ הלאומי ליצירת מאגר של יח"ד בארץ, מתוכננים בקריית אתא שני מוקדים עיקריים שהוגדרו במסגרת תוכניות מועדפות לדיור (להלן - תמ"ל)

10 הכולל, נוסף על העיר קריית אתא, את קריית ביאליק, קריית מוצקין וקריית ים.

11 תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן - תמ"א 35). עם מטרותיה נמנה מתן מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים.

12 החלקים שמחוץ לשטח שיפוט קריית אתא שייכים לשטח השיפוט של מועצה אזורית זבולון.

לפיתוח מדרום לעיר ומצפון לה, שנגזרו מהעקרונות אשר גובשו בתוכנית המתאר הכוללנית.

המוקד הראשון, תמ"ל 1024 דרומי, אושר ביוני 2018. הוא מקיף כ-1,535 דונם ובהם כ-4,500 יח"ד¹³. החלק השני, תמ"ל 1025 צפוני, נמצא בשלב תום הפקדה, לאחר שמיעת התנגדויות בנובמבר 2018 ולפני מתן החלטת חוקר. הוא מקיף כ-6,600 דונם ובהם כ-16,000 יח"ד וכולל את הפארק, שאמור לשרת את האזור כולו, ואת שטחי התעסוקה.

בינואר 2019 הוחלט על פרסום תמ"ל 1025, לאחר שיוכנסו בה השינויים שהותמ"ל החליטה עליהם¹⁴, ובין השאר צמצום שטח התוכנית ב-650 דונם בקירוב וצמצום יח"ד ב-3,500 בקירוב.

כחלק מהסרת החסמים לפיתוח התוכניות הללו וכדי לאפשר הסדרת התנועה וקידום הסעת המונים, אושרה ביולי 2018 התוכנית תת"ל/1556¹⁵ (רק"ל חיפה נצרת), המיועדת לתעבורה בין המרכזים העירוניים חיפה, קריית אתא ונצרת.

13 שטח זה נמצא בתחום שיפוט מועצה אזורית זבולון, והוא אמור לעבור לתחום השיפוט של עיריית קריית אתא בהתאם להסכם שנחתם בין הצדדים ב-17.9.17.

14 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור.

15 תת"ל - תוכנית תשתית לאומית.

תמונה 1: קריית אתא - חלק ממטרופולין חיפה



המקור: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא.

הקו הכחול שמופיע בצילום של תוכנית המתאר הוא הקו שמסמן את גבולותיה של התוכנית.

כדי לקדם את התכנון בתחומי העיר המבונה עשתה הוועדה המקומית שימוש נרחב בתוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (להלן - תמ"א 38), ממועד אישורה בשנת 2005 (ראו להלן). בעקבות השימוש בכלי זה נוצלו במלואם אחוזי הבנייה המותרים במרכז העיר ובשכונות המרכז, ולכן אי אפשר לצופף עוד את הבנייה.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת הוועדה המקומית) צוין כי העיכוב בתוכנית הכוללנית נבע בין השאר מחילוקי דעות בינה ובין הוועדה המחוזית בכמה נושאים בעלי השפעה מכרעת על

אופייה של העיר, בהם אזור התעשייה, אך נעשו מאמצים רבים כדי לגבש עם הוועדה המחוזית הסכמות על תכנון שיתאים לתושבי העיר.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 צוין כי ניהולה והובלתה של תוכנית המתאר הם בידי העירייה, שאיננה עושה את המוטל עליה על מנת למלא את התנאים להפקדתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לפעול בשיתוף עם הוועדה המחוזית לקידום תוכנית המתאר הכוללנית, שתיתן מענה תכנוני ראוי לצורכיהם של תושבי קריית אתא ולהתפתחות היישוב. הצורך בקידום מהיר של הליכי התכנון חשוב במיוחד לנוכח גודלו של השטח הנמצא בתכנון מפורט ומספר יח"ד הכלולות בו.

רישוי הבנייה על פי תמ"א 38

1. בחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המקומית לא תיתן היתר בנייה אלא אם ההיתר או העבודה שהוא נדרש עבורה מתאימים לתוכנית, להנחיות המרחביות ולהוראות אחרות בחוק החלות על הקרקע או על הבניין הנדונים.

בחוק התכנון והבנייה נקבע שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין ועל פי תנאי ההיתר¹⁶. היתר הבנייה חייב להיות תואם לתוכניות המפורטות החלות על האזור. סעיף 151(א) לחוק קובע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתוכנית החלה על הקרקע או הבניין.

בסעיף 2 לתקנות סטייה ניכרת מתוכנית, התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטייה ניכרת), נקבע מה שייחשב כסטייה ניכרת. לדוגמה, על פי סעיף 2(1) סטייה ניכרת היא שימוש בבניין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתוכנית, והוא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה; על פי סעיף 2(2), סטייה ניכרת היא בנייה בשינוי מהוראות הבנייה הקבועות בתוכנית, המשנה את אופייה של הסביבה הקרובה.

2. תמ"א 38¹⁷ היא תוכנית שהוכנה ביזמת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כדי לקבוע מסגרת חוקית לטיפול בסיכונים שמציבים בניינים ישנים בזמן רעידות אדמה. התוכנית אושרה בממשלה באפריל 2005. מטרתה הן קביעת הסדרי תכנון כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחזוקם. היא מעניקה תמריצים כלכליים לחיזוק המבנים על ידי הענקת זכויות בנייה מוגדלות ועל ידי קיצור ההליכים לקבלת היתר בנייה.

בפברואר 2010 אושר שינוי מס' 2 לתמ"א 38, המאפשר בגדר "חיזוק מבנים" הריסת מבנה שהוקם לפני 1.1.80 והקמת מבנה חדש במקומו, תוך מתן זכויות בנייה נוספות על אלו שהגיעו מכוח התוכנית התקפות. תמריצים אלו נקבעו בסעיף 14 לתמ"א 38.

סעיף 14 לתמ"א 38 דן במבנים קיימים שאינם מיועדים למגורים. במסגרת סעיף זה אפשר להוסיף תוספת בנייה של קומה אחת ובלבד שעומדים בכמה תנאים, ובהם התנאים הנוגעים לחיזוק המבנה.

במאי 2011 נכנס לתוקפו שינוי מס' 3 לתמ"א 38, שנועד בין השאר לצמצם את הזכויות הנרחבות שנקבעו בשינוי מס' 2 לתמ"א.

16 ראו סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.

17 תמ"א 38 שאושרה באפריל 2005 עברה כמה שינויים: תיקון מס' 1 מיולי 2007, תיקון מס' 2 מפברואר 2010, תיקון מס' 3 ממאי 2011, ותיקון מס' 3/א מדצמבר 2016. בדצמבר 2016 פורסם הנוסח המשולב של תמ"א 38 הכולל את כל השינויים שנעשו.

לפי סעיף 27 לתמ"א 38, "לא יותרו תוספות בנייה על פי האמור בסעיפים 11, 12, 13, 14, 14א ו-16 אלא אם פורסמה הודעה על כך וניתנה לכל בעל עניין הזדמנות להעיר את הערותיו בפני הוועדה המקומית בתוך המועד שייקבע וטרם מתן החלטה בעניין. דרכי הפרסום, שמיעת ההערות וההחלטה בבקשה להיתר יעשו בדומה לקבוע בסעיף 149 לחוק".

נתגלו מקרים שהוועדה הוציאה בהם היתרי בנייה בניגוד לחוק ולהוראות תמ"א 38. להלן שתי דוגמאות:

מתן היתר שלא כדין במבנה מגורים

1. תקן ישראלי ת"י 18413¹⁸ לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה נכנס לתוקף בשנת 1975 ומחייב מינואר 1980. מעריכים כי רוב המבנים שנבנו לפני שנת 1980 אינם עומדים בתקן זה. לפיכך חוששים כי אם תתחולל בישראל רעידת אדמה חזקה, היא תגרום להתמוטטותם של מבנים רבים. מכאן נקבע בתמ"א 38 כי התאריך הקובע לעניין הזכאות לתוספת זכויות בנייה הוא 1.1.80.

בסעיף 4.1 לנוסח המשולב של תמ"א 38 מדצמבר 2016, שעניינו תחולת התוכנית, נקבע כי "תכנית זו תחול על מבנים קיימים אשר הוצא היתר לבנייתם קודם ה-1 בינואר 1980 למעט מבנים כאמור שתקן ישראלי ת"י 413 פטר אותם מתחולתו. על מבנים קיימים שניתן היתר לבנייתם לאחר המועד האמור ונקבע בכתב על ידי מהנדס, כי לא נבנו על פי התקן, כפי שהיה בתוקף במועד הוצאת ההיתר לגביהם, יחולו הוראות תכנית זו למעט תוספת זכויות בנייה כאמור בסעיפים 11-14א. התכנית לא תחול על מבנים המיועדים להריסה על פי תכנית או על פי צו סופי של בית משפט". סעיף זה נשאר בתוקף בהוראות תמ"א 38 למן אישורה.

בסעיף 2(6) לתקנות סטייה ניכרת נקבע בין השאר כי בנייה מחוץ לקו שנקבע בתוכנית כגבול לבנייה מצדי המגרש היא סטייה ניכרת מתוכנית לעניין סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה, למעט אחת מאלה:

"(א) בניית קיר, עם פתחים, לרבות בליטה או גוזזורה החורגת ב-10% או פחות, מהמרווח שנקבע בתכנית בצדי המגרש והמשאירה מרחק של 2.70 מטרים לפחות, מהגבול הצדדי של המגרש;

(ב) בניית קיר, שאין בו פתחים, המשאירה מרחק של 2.70 מטרים לפחות, מהגבול הצדדי של המגרש".

2. בינואר 2010 יזמה עמותה מקומית (להלן - היזם) תוכנית מפורטת כ/497 להקמת מבנה מגורים על חלקות 25 ו-27 בגוש 11016 בקריית אתא (להלן -

18 תקן 413 כלל בין השאר שינוי בשיטת הבנייה של היסודות בבניינים על ידי הוספת קורות קשר, המחברות בין העמודים בבניין.



נמצא כי הוועדה
אישרה לפרסם הקלה
במרווח הצידי, בצד
הצפוני של הבנייה,
בניגוד להוראות סעיף
(6)2 לתקנות סטייה
ניכרת

החלקות), תוך איחודן לחלקה אחת. על החלקות חלה עד אז תוכנית מפורטת כ/150/ח¹⁹, שאיפשרה הקמה של 24 יח"ד לכל היותר בבניין שגובהו עד חמש קומות. במועד הגשתה של תוכנית כ/497 למוסדות התכנון ניצבו על החלקות שני מבנים: יחידת מגורים משנת 1946 ששימשה בית כנסת, ושלד של מבנה מגורים משנת 1984, תלת-קומתי מעל קומת עמודים מפולשת, שהיו מתוכננות בו 12 יח"ד.

תוכנית כ/497 אושרה בפברואר 2012. עיון בתוכנית מעלה כי היא נועדה להגדיל את זכויות הבנייה כך שיהיו מנוף כלכלי להריסת המבנים הקיימים ולהקמת בינוי מודרני, על ידי הוספת שתי קומות ותשע דירות מעל למותר לפי תוכנית כ/150/ח, כך שסך כל הבנייה שתותר תסתכם ב-33 יח"ד בשבע קומות מעל קומת חניון תת-קרקעי. לתוכנית צורף נספח המדמה את המבנה וסביבתו הקרובה.

מעיון בתשריט התוכנית עולה כי שני המבנים שהיו בנויים על החלקות סומנו להריסה כתנאי לביצוע הבנייה מכוח תוכנית זו. התוכנית מקנה זכויות בנייה על פני 7,650 מ"ר, מהם 4,250 מ"ר²⁰ לשימוש עיקרי והיתר - 3,400 מ"ר²¹ - לשטחי שירות.

3. בספטמבר 2012 ביקש הזים היתר להריסת שני המבנים שעל החלקות ולהקמת מבנה מגורים בן עשר קומות ו-40 דירות, מעל קומת מרתף, 3,850 מ"ר לשימוש עיקרי (ללא מרפסות מקורות) ו-1,995 מ"ר שטח שירות, ולכמה הקלות מתוכנית כ/497, שנדרש להסדירן באמצעות פרסום, כחלק מתהליך מקדים לצורך אישורן בוועדה.

באוקטובר 2012 פרסמה הוועדה הודעה על ההקלות שדרש הזים בכמה נושאים כדלקמן: הקלה במספר יח"ד - 40 במקום 33; הקלה במספר הקומות - הוספת שלוש; הקלה בגובה מבנה - 32.26 מ' במקום 22 מ'; העברת שטח שירות המיועד לחניון תת-קרקעי לשטחי שירות כלליים במבנה; הקלה במרווח קדמי - 0 במקום 5.0 מ' - למבנה אשפה; הקלה במרווח צידי - 4.96 מ' במקום 5.0 מ'; והקלה במרווח צידי בצד הצפוני של הבנייה - 3.6 מ' במקום 5.0 מ'.

נמצא כי הוועדה אישרה לפרסם הקלה במרווח הצידי - 3.6 מ' במקום 5.0 מ' בצד הצפוני של הבנייה, בניגוד להוראות סעיף (6)2 לתקנות סטייה ניכרת: על פי הבקשה להיתר יוקמו מרפסות בצד הצפוני של הבניין והן יחרגו מקו הבניין ב-1.4 מ'²². אלה כ-30% חריגה במקום 10% חריגה לכל היותר, שהם 0.5 מ' שאפשר לאשר לפי סעיף (6)2 לתקנות סטייה ניכרת.

19 התוכנית אושרה במרץ 2006.

20 על פי הוראות התוכנית, מתוך שטחי הבנייה כולם יוקצו 400 מ"ר למרפסות מקורות ששטחן הממוצע 12 מ"ר ליח"ד. אי אפשר לנייד שטח זה לשטח עיקרי אחר.

21 מתוכם 2,000 מ"ר מיועדים לבנייה מתחת לכניסה הקובעת של הבניין, והם כוללים את שטח החניון התת-קרקעי ושטחי שירות כמו מחסנים משותפים, חדרים טכניים וכדומה. שאר השטח - 1,400 מ"ר - מיועדים לבנייה מעל לכניסה הקובעת של הבניין.

22 קו הבניין הצידי שנקבע בתוכנית כ/497 הוא 5.0 מ'.

בעקבות הפרסום הוגשו בנובמבר 2012 שתי התנגדויות לאישור ההקלות האמורות. בינואר 2013 דחתה הוועדה את ההתנגדויות והחליטה לאשר את הבקשה להיתר ובמאי 2013 נתנה היתר בנייה ראשון, המתיר ליזם להרוס את המבנים הקיימים ולהקים גדר במגרש כחלק מן ההכנות לבניית מבנה המגורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי אישור בקשת הבנייה נעשה בניגוד לתקנות סטייה ניכרת, שלא בהתאם לדין ותוך חריגה מסמכות.

בינואר 2013 הגיש הזים בקשה מתוקנת להיתר בנייה, שכללה עדכון בשטחים שהוצעו לבנייה - 4,020 מ"ר שטח עיקרי (ללא מרפסות מקורות) ו- 2,165 מ"ר שטח שירות. השטח העיקרי המתוקן שהוצע חורג ב-170 מ"ר מהשטח המותר לבנייה שנקבע בתוכנית.

באפריל 2013 פרסמה הוועדה הודעה על הקלה נוספת בבקשת הבנייה המתוקנת, בהתאם לסעיף 27 לתמ"א 38, כדי להכשיר את תוספת השטח שהוצעה לבנייה (בשימוש העיקרי). גם הפעם אישרה הוועדה את ההקלה, ובאוקטובר 2013 מסרה ליזם היתר בנייה שני, המתיר לו לבנות את מבנה המגורים בהתאם לבקשת הבנייה המתוקנת.

4. יצוין כי במאי 2012 מכר הזים את זכויות הבעלות שלו בחלקות לחברה מקומית, בחוזה מכר. החלקות נרשמו על שם החברה בלשכת רישום המקרקעין בנובמבר 2013.

במרץ 2014 פנתה החברה לוועדה המקומית בבקשה להעביר על שמה את היתר הבנייה השני שהוצא ליזם, והוועדה עשתה כן באותו החודש. ביוני 2014 נתנה הוועדה לחברה היתר בנייה שכלל את השטחים שאושרו לבנייה בהיתר השני - הקמת מבנה הכולל 40 יח"ד בעשר קומות מעל קומת מרתף, שטחו הכולל 6,185 מ"ר, מהם 4,020 מ"ר שטח עיקרי ו-2,165 מ"ר שטחי שירות. כאמור, ההיתר ניתן על סמך תוכנית כ/497 ותמ"א 38.

בתום הבנייה הגישה החברה במרץ 2015 בקשת היתר חדשה, שכללה את השינויים שבוצעו בסטייה מההיתר שניתן לה, בין השאר מיקום חדר המדרגות ותוספות ועדכון בשטחי הבנייה במרתף, בדירות ובמחסנים שונים. הבקשה כללה 4,145 מ"ר שטח עיקרי, לא כולל 400 מ"ר שטח המרפסות המקורות ו-2,722 מ"ר שטחי שירות - חריגה של 295 מ"ר בשטח העיקרי מן המותר לבנייה כשטח עיקרי לפי תוכנית כ/497.

תוכנית כ/497 ייעדה את המבנים שהיו קיימים בשטח החלקות להריסה, כחלק מהגדלת זכויות הבנייה על פי התוכנית וכתנאי לאישורה. במצב זה, מקום שהמבנים בו יועדו להריסה על פי תוכנית - אין להחיל בו את הוראות התמ"א.

ואולם נמצא כי החברה ניצלה את מלוא זכויות הבנייה שאפשר לקבל לפי תוכנית כ/497. לשם אישור חריגת הבנייה שביצעה אישרה לה הוועדה את



לשם אישור חריגת
הבנייה שביצעה
החברה אישרה לה
הוועדה את הבקשה
תוך החלת הוראות
תמ"א 38/3, במקום
שתדרוש ממנה להכין
תוכנית מפורטת,
שהיא בסמכות
הוועדה המחוזית

הבקשה תוך החלת הוראות תמ"א 38/3, במקום שתדרוש ממנה להכין תוכנית מפורטת, שהיא בסמכות הוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי אישור בקשות הבנייה על סמך תמ"א 38 ומתן ההיתרים, שכללו היתרים לתוספות בנייה נוסף על הנקבע בתוכנית, נעשו בניגוד להוראות התמ"א ולחוק התכנון והבנייה, ומשמעותם אישור זכויות בנייה נוספות שלא הגיעו לחברה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה ולמהנדס הוועדה כי היה על האחראים בוועדה לבדוק היטב את הבקשות ואת עמידתן בהוראות התמ"א, ולהימנע מלהעביר לאישור מליאת הוועדה בקשה שאינה מקיימת את התוכניות ואת החוק, ובכך היה נמנע מתן היתרים שלא בהתאם לחוק.

בתשובתה ציינה הוועדה כי הבקשה להיתר נדונה בטעות לפי תמ"א 38, על סמך הצהרת עורך הבקשה, שציין בה כי מדובר בבקשה לפי תמ"א 38. זאת ועוד, היות שמדובר במבנים ישנים שמקיימים את תנאי התמ"א, נעלם מעיניהם של בודקי הרישוי כי תשריט תוכנית כ/497 מסמן את המבנים להריסה ובכך שולל את תחולת תמ"א 38.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית על שלא נהגה בזהירות הראויה ונתנה היתר בנייה שלא בהתאם להוראות הדין. על הוועדה המקומית להקפיד בבדיקת הבקשות להיתרי בנייה על כל פרטיהן, לרבות מידת התאמתן לתוכניות המפורטות החלות עליהן. כמו כן עליה להנחות את בודקי הבקשות להיתרי בנייה להקפיד על קיום הוראות התכנון הרלוונטיות בכל בקשה ובקשה.

ליקויים במתן היתר במבנה מסחרי

1. על חלקות 19 ו-21 בגוש 11009 (להלן - החלקות), ששטחן יחד 1,754 מ"ר, חלה תוכנית כ/222. התוכנית, שאושרה בשנת 1998, נועדה להמריץ את עיבוי הבנייה במרכז העיר ולהסדיר את תכנון הפיתוח של מרכז העסקים הראשי לאורך רחוב העצמאות על ידי הגדלת גובה הבנייה לשבע קומות וציפופה ל-12 יח"ד לדונם. ביולי 2008 אישרה הוועדה המקומית לבעלי החלקות תשריט חל/351²³, שמטרתו לאחד את שתי החלקות.

לפי תוכנית כ/222, החלקות נמצאות באזור מגורים ד', שמוותרים בו שימושי מגורים בכל הקומות מעל קומת הקרקע, לרבות שירותי אכסון ומלונאות. בקומת הקרקע יותר שימוש למשרדים, למסחר קמעונאי, ולשירותים עסקיים ואישיים. השימוש המרבי למסחר באזור זה לא יעלה על 18% מהשטח המותר לבנייה.

היקף הבנייה המותר באזור מגורים ד' נקבע לפי אחוזים משטח המגרש, כך שלשימוש עיקרי מותר לבנות עד 120% משטח המגרש ולשטחי שירות עד 70%. גובה הבנייה הוא עד שבע קומות, ומקומות החנייה יסופקו בתחום המגרש בהתאם לתקן החנייה התקף בעת היתר הבנייה.

בסעיף 2.5 לתוכנית כ/222 נקבע כי באזורים מסוימים בתוך הייעוד של מגורים ד' אשר נכללו בתחומי מוקדים שהוגדרו בתוכנית כמוקדים לפיתוח מותנה, תותר בנייה על פי הוראות הבנייה של אזור מגורים ד' ומסחר, ובלבד שיתקיימו ארבעה תנאים במצטבר, בהם איחוד חלקות מרצון ובניית חניון תת-קרקעי.

בהתאם להוראותיה של תוכנית כ/222, באזור מגורים ד' ומסחר מותר השימוש למגורים, לרבות שירותי אכסון ומלונאות, מסחר קמעונאי, שירותים עסקיים ואישיים, ומשרדים, ובלבד שהשימוש המרבי למסחר באזור זה לא יעלה על 50% משטח הבנייה המותר.

היקף הבנייה המותר באזור מגורים ד' ומסחר גם הוא נקבע לפי אחוזים משטח המגרש, כך שלשימוש עיקרי מותר לבנות עד 140% משטח המגרש ולשטחי שירות עד 100%. גובה הבנייה הוא עד תשע קומות, ומקומות החנייה יסופקו בתחום המגרש בהתאם לתקן החנייה התקף בעת מתן היתר הבנייה.

סעיף 2.7.1 לתוכנית כ/222 מקנה תוספת בנייה למגרשים פינתיים בשני רחובות בשיעור 10% משטח הבנייה המותר. סעיף 2.10 לתוכנית מקנה זכויות בנייה נוספות בגין הריסת מבנים קיימים.

2. מבדיקת התייעוד בוועדה עולה כי עוד באפריל 2002 מסרה מהנדסת הוועדה דאז לאחד מבעלי החלקות כי "עפ"י תכנית כ/222, לא ניתן לאשר בקשתך לבניית מבנה בן 3,000 מ"ר הכולל שטח מסחרי, (קופ"ח). כדי להיענות לבקשתך, יש להכין תכנית נקודתית מפורטת בסמכות הוועדה המחוזית, הן לצורך הגדלת אחוזי הבנייה והן להעברת אחוזי הבנייה משטח המיועד למגורים לטובת שטח מסחרי".

במאי 2005, בעקבות פנייתו של מהנדס הוועדה בעניין העברתם של שטחי בנייה בתחום תוכנית כ/222, כתבה היועצת המשפטית של הוועדה כדלקמן: "ניתן לפרסם הקלה בשיעור השטחים שנקבעו למטרות מסחר מן השטחים העיקריים, בכפוף לכך שהגדלת השטחים אינה משנה את אופייה של הבנייה בתחום התוכנית ואת חזות הסביבה, שאם כך, הרי שמדובר בסטייה ניכרת מתוכנית על-פי תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתוכנית). בהקשר זה, יש לבחון את הוראות סעיף 2(1), (2), (3), (10) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתוכנית)".


**במסגרת בקשת
 ההיתר פרסמה
 הוועדה הודעה על
 הקלה בשיעור
 השטחים למטרות
 מסחר מכלל
 השטחים העיקריים,
 בנייה בקו אפס
 במרווח צידי, והגדלת
 שטח התכסית בקומת
 הקרקע. במועד זה לא
 פרסמה הוועדה שום
 הודעה הנוגעת
 לתמ"א 38**

3. בשנת 2009 ביקשה חברת יזום (להלן - החברה) מן הוועדה המקומית היתר להריסת בית קיים ולביצוע עבודות עפר וביסוס, כהכנה לבניית מבנה מסחרי בן חמש קומות מעל קומת מרתף שתשמש חנייה מקורה על החלקות (שאוחדו, כאמור, בשנת 2008). השטחים שנכללו בבקשה להיתר הסתכמו ב-4,736 מ"ר, מהם 2,807 מ"ר שטחים עיקריים ו-1,929 מ"ר שטחי שירות. עוד כללה הבקשה 1,612 מ"ר שטח לחנייה. מאחר שהחלקות נמצאות בפנינת הרחובות יצחק רבין וחנקין, החלקה המאוחדת זכאית ל-10% תוספת בנייה בגין מגרשים פינתיים. על פני 108 מ"ר בחלקה המאוחדת היה קיים בית ישן.

נמצא כי הוועדה קבעה באותו מועד שבקשת ההיתר שהגישה החברה מקיימת את הוראות סעיף 2.5 לתוכנית כ/222 ולפיכך אפשר להחיל על החלקה המאוחדת את ההוראות של אזור מגורים ד' ומסחר ולאפשר לה ליהנות מאחוזי הבנייה שנקבעו לאזור זה. כאמור, אחד התנאים לתחולת הסעיף הוא בניית חניון תת-קרקעי (ראו בהמשך).

בשלב הדיון בבקשת ההיתר שהגישה החברה בשנת 2009 חישה הוועדה המקומית את השטחים המותרים לבנייה בהתאם לתוכנית כ/222, וקבעה כי מותר לבנות על פני 2,809 מ"ר²⁴ שטח עיקרי, ממנו מותר לייעד למסחר לכל היותר 877 מ"ר. שטח השירות שחישה היה 1,929 מ"ר²⁵.

במועד אישור הבקשה בשנת 2011 נכנס לתוקף שינוי מס' 2 לתמ"א 38, שכאמור התייחס לחיזוק מבנים בדרך של הריסת מבנים שהוקמו לפני 1.1.80 והקמת מבנים חדשים במקומם, תוך מתן זכויות בנייה נוספות על אלו שהגיעו מכוח התוכניות התקפות.

נמצא כי עד שנת 2013 הוציאה הוועדה לחברה שלושה היתרי בנייה: היתר להריסת בית קיים ולביצוע עבודות עפר וביסוס (הוצא בינואר 2011); היתר להקמת מבנה מסחרי בן חמש קומות ועוד מרתף חנייה, בשטח כולל של 6,348 מ"ר עיקרי ושירות (הוצא ביוני 2011); והיתר להשלמת תוספת שטחים לפי תמ"א 38 בקו המתאר (קונטור) של המבנה הקיים - כ-8,115 מ"ר בסך הכול (עיקרי, שירות וחנייה; הוצא במרץ 2013).

בשנת 2013 התלתה ועדת הערר המחוזית את ההיתר השלישי בעקבות ערר שהגישו כמה גובלים והחזירה את הבקשה לדיון בוועדה המקומית.

עוד נמצא כי במסגרת בקשת ההיתר פרסמה הוועדה כבר בספטמבר 2009 הודעה על הקלה בשיעור השטחים למטרות מסחר מהשטחים העיקריים, בנייה בקו אפס²⁶ במרווח צידי עבור חנייה תת-קרקעית, והגדלת שטח התכסית בקומת הקרקע. במועד זה לא פרסמה הוועדה שום הודעה הנוגעת לתמ"א 38. רק בדצמבר 2012, בדיון על ההיתר השלישי, נעשה פרסום מכוח סעיף 27 לתמ"א 38 שנגע לאישור תוספות בנייה מכוחה של התמ"א. בעקבות

24 154% משטח המגרש (1,754 מ"ר) ועוד 108 מ"ר בגין בית קיים שנהרס. יובהר כי 154% כוללים את ה-140% המותרים באזור ד' מגורים ומסחר בתוספת 10% בגין מגרשים פינתיים.

25 חושב לפי 110% משטח המגרש, כאשר ה-110% כללה תוספת של 10% בגין מגרשים פינתיים.
 26 בנייה בצמוד לגבול המגרש.

**יוצא אפוא כי בבקשת
ההיתר לא נידונו כלל
תוספות בנייה
המותרות מכוח תמ"א
38**

הפרסום הוגשו התנגדויות מספר אך הן נדחו בוועדה המקומית, ולכן הוגש ערר לוועדת הערר המחוזית.

כאמור, לפי סעיף 2(2) לתקנות סטייה ניכרת, בנייה בשינוי מהוראות הבנייה הקבועות בתוכנית, המשנה את אופייה של הסביבה הקרובה, היא סטייה ניכרת.

יודגש כי בסביבה שהמבנה הוקם בה לא היו מבנים אחרים שיועדו אך ורק למסחר. עוד נמצא כי בתיק הבנייה לא היה כל מסמך המעיד שהוועדה בחנה את הוראות סעיף 2 לתקנות סטייה ניכרת בטרם אישרה את פרסום ההקלה.

בניוד שטחי המגורים לייעוד מסחרי יש משום סטייה ניכרת מתוכנית, ולכן היה על הוועדה להימנע מאישור בקשת הבנייה לעניין זה במסגרת הקלה. זאת ועוד, מתן ההיתר על סמך הקלה שלא במסגרת תוכנית מפורטת חדשה נעשה בניגוד לתקנות סטייה ניכרת ובניגוד לעמדתה של מהנדסת הוועדה שהובאה לעיל.

מעיון בבקשת ההיתר שהגישה החברה לוועדה עולה כי עוד בשנת 2011, במסגרת ההיתר הראשון והשני, אישרה הוועדה למעשה לחברה להקים את המבנה המסחרי²⁷ לפי התכנית של המבנה ובמספר הקומות שנבנו וקיימות כיום²⁸. עוד עולה כי בבקשת ההיתר, אשר כללה חצר פנימית (פטיז) במרכז הבניין, לא התייחסה כלל לזכויות בנייה מכוח תמ"א 38.

יוצא אפוא כי בבקשת ההיתר לא הייתה התייחסות כלשהי לתוספות בנייה המגיעות מכוח תמ"א 38. מעיון בפרוטוקולים ובמסמכי ההחלטות הנוגעות לבקשת ההיתר לא נמצא כי הוועדה שקלה או התייחסה לנושא זה, למרות טענותיה כי הייתה מודעת לכוונות החברה לבנות על פי התמ"א ולמרות טענותיה לרישוי הבנייה בשלבים, בכמה היתרים, כפי שהועלו בערר שהוגש נגדה.

נמצא כי הוועדה המקומית אישרה בפועל לחברה לבנות על החלקה המאוחדת מבנה ששטחו 4,736 מ"ר (שטחים עיקריים ושטחי שירות) וכולו יועד להיות מסחרי, בניגוד להוראות תוכנית כ/222 החלה על השטח, הקובעות בין השאר כי השימוש המרבי למסחר באזור מגורים ד' ומסחר לא יעלה על 50% מהשטח המותר לבנייה.

4. במסגרת ערר מס' 84/13 שהגישו כמה גובלים בשנת 2013 טענה הוועדה המקומית כי הליך אישור הבנייה היה לפי תוכנית כ/222 בשילוב תמ"א 38, וכי בשנת 2009 פנתה החברה לוועדה המקומית וביקשה לבחון אפשרות בנייתו של מבנה אגב הריסת המבנה הקיים בשילוב עם תמ"א 38 תיקון

27 כאמור, במסגרת בקשה זו אושר לחברה לבנות על פני כ-4,736 מ"ר לשימוש עיקרי ושירות ועוד 1,612 מ"ר לחנייה בקומת מרתף.

28 קומת מרתף המשמשת לחנייה ועוד חמש קומות מסחר ומשרדים מעליה.

מס' 2, שבאותה שעה היה בשלבים מתקדמים לפני אישור או פרסום למתן תוקף.

עוד טענה הוועדה המקומית כי רישוי הבנייה נעשה בשלבים, מתוך שטרם החליטה על דרך יישומה של תמ"א 38/2, והחלטתה לא חוללה שינוי כלשהו בקו המתאר של המבנה, בגובהו או במספר קומותיו. המבנה נותר בדיוק כפי שהיה ואין מדובר אלא בחללים כלואים שלא הובאו בחשבון השטחים.

יוצא אפוא שקו המתאר של המבנה, גובהו ומספר הקומות שאושרו בוועדה כללו מלכתחילה, כפי שציינה בתשובתה במסגרת הערר, תוספת על השטחים שמתירות תוכנית כ/222 ותמ"א 38.

בהקשר זה קבעה ועדת הערר בהחלטתה כי "הטענה לפיה דובר בהליך דו-שלבי מצמצמת מראש שלא כדין את שיקול דעתה של הוועדה המקומית בשמיעת ההתנגדויות התכנוניות תוך פגיעה בכללי הצדק הטבעיים" וכי "מקום בו מונחה יום מראש על ידי הוועדה המקומית לפעול ולבנות תוך הסתמכות על הליך שיאושר, הליך הכולל הקלה או מעין הקלה, חוטאת הוועדה המקומית פעמיים, הן לציבור כמפורט לעיל והן ליזם אשר נאלץ להשקיע השקעות משמעותיות בשלב א' כאשר שלב ב' - סופו מי ישרונו".

בתשובת הוועדה המקומית צוין כי היא איפשרה את הרישוי בשלבים מכיוון שהייתה זו ראשית הדרך של מימוש בקשות להריסה ובנייה מחדש, ומשום שאז טרם גיבשה עקרונות ברורים למדיניותה. עוד ציינה כי היא אכן מסכימה שיש לדון בבקשות היתר לפי תמ"א 38 כמקשה אחת, וכך היא פועלת.

כפי שנקבע בוועדת הערר, הסברי הוועדה המקומית לפיצול הליך הרישוי ואישורו בשלבים, כפי שהוצגו במסגרת הערר ובביקורת, אינם עולים בקנה אחד עם הליכי תכנון ורישוי מקובלים, ועלולים להיות בגדר סטייה מכללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי בידעה על כוונת החברה לבנות מלכתחילה לפי תמ"א 38, כפי שטענה בדיון בוועדת הערר, היה עליה להנחות את החברה לערוך מראש את בקשת הבנייה בהתאם ולפעול לפרסום ההקלות המתייחסות הן לתוכנית כ/222 הן לתמ"א 38 ולדון בבקשת הבנייה כמקשה אחת.

5. הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית אישרה לחברה תוספת זכויות בנייה לשימוש עיקרי מכוח תמ"א 38, בגודל של קומה טיפוסית אחת. בקשת הבנייה שהגישה החברה כללה תוספת 1,200 מ"ר והיא אושרה בוועדה באוקטובר 2013. סך כל השטח לשימוש עיקרי שאושר לחברה לאחר אישור בקשה זו הסתכם ב-4,007 מ"ר²⁹, נוסף על 1,929 מ"ר לשטחי שירות

29 2,807 מ"ר שאושרו בבקשה המקורית ועוד 1,200 מ"ר שאושרו בבקשה זו.



מעיון בדוח הפיקוח שהכין אחד המפקחים בוועדה באוקטובר 2014, על סמך ביקור בשטח באותו היום, עולה כי החברה לא אטמה את השטחים שהייתה אמורה לאטום, והם היו בבחינת תוספות שלא ניתנו לאישור באותו מועד

ועל 1,612 מ"ר לחנייה מקורה. סך כל השטח לשימוש עיקרי ולשירות הסתכם ב-7,548 מ"ר.

מעיון בדוח הפיקוח שערך אחד המפקחים בוועדה באוקטובר 2014, על סמך ביקור בשטח מאותו היום, עולה כי החברה לא אטמה את השטחים שהייתה אמורה לאטום - בקומה ב' (מפלס +10.85) כ-847 מ"ר ובקומה ג' (מפלס +15.05) כ-599 מ"ר (סה"כ בשתי הקומות כ-1,446 מ"ר), כדי שתתאים את שטח הבנייה בפועל לשטח שאושר לה בהיתר השני.

יוצא אפוא כי השטחים שנאטמו בשלב מאוחר יותר היו תוספות שלא ניתנו לאישור באותו מועד.

באוקטובר 2015 נתנה הוועדה לחברה את היתר הבנייה הרביעי והאחרון ובו אושרו תוספות הבנייה מכוח התמ"א. סך כל השטח שאושר בהיתר היה 6,074 מ"ר ללא החנייה, שלשטחה אושרו 1,612 מ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי היה עליה לערוך פיקוח שהיה עשוי למנוע מהחברה לבצע עבודות בנייה מעבר לעבודות שאושרו לה בהיתר. השלמת הבנייה לפני שהגיעו לחברה השטחים הנוספים על פי התמ"א ולפני היתר הבנייה הרביעי, גם אם אילצה אותה הוועדה לאטום שטחים באופן זמני, אינה מתיישבת עם הוראות החוק.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 צוין כי לאחר עיכובים, בירורים ובדיקות שערכה הוועדה המקומית, באוקטובר 2015 אישרה ועדת הערר את הסכמות הצדדים על הנפקת "טופס 4" סופי למבנה, ונתנה להן תוקף של החלטה. עוד ציינה, כי רק במסגרת עתירה מנהלית שהגישה לבית המשפט המחוזי בחיפה, בפברואר 2016, נערכו הסכמות בינה לבין הוועדה המקומית בעקבותיהן הונפק "טופס 4" במרץ 2016 באיחור רב ובלתי מוצדק.

בתשובת הוועדה המקומית צוין כי היא לא התירה בנייה מעבר למה שנקבע בהיתרי הבנייה, וחריגות הבנייה שנעשו בידי החברה טופלו בידי אגף הפיקוח שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי העובדה שבפני ועדת הערר עמדה להכרעה שאלת חוקיותה של קומה שלמה בת 1,200 מ"ר שכבר נבנתה, מעידה על כך שהליכי הפיקוח שנקטה היו לקויים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי לא ציינה בתשובתה את הליכי הפיקוח שנקטה נגד חריגות הבנייה שביצעה החברה, ובהיעדר תיעוד אין לדעת אם ננקטו פעולות כאלה ואת היקפן.

6. על פי סעיף 3.5.9 לתוכנית כ/222 יש לספק מקומות חנייה בתחום המגרש בהתאם לתקן החנייה התקף בעת מתן היתר הבנייה.



נמצא כי הוועדה
אישרה לחברה
להסדיר את מקומות
החנייה (86 מקומות),
חלקם בתוך המגרש
והשאר מחוץ לו.
החברה סיפקה בתוך
המגרש 55 מקומות
חנייה בלבד, וחסרו
לה 31 מקומות חנייה

בסעיף 17 לתמ"א 38 נקבע כי תנאי להיתר לתוספת חנייה על פי האמור בהוראות התמ"א הוא הצגת פתרון חנייה לשביעות רצונו של מהנדס הוועדה המקומית. על פתרון החנייה להביא בחשבון את תוספת מקומות החנייה הנדרשים על פי דין עקב תוספת הבנייה והשלמת מקומות החנייה אם נגרעו עקב תוספת הבנייה.

עוד נקבע בסעיף 17 כי אם אי אפשר להסדיר את מספר מקומות החנייה הנדרש על פי דין במגרש, הוועדה המקומית רשאית להתיר הסדרת מקומות חנייה מחוץ לשטח המגרש, ובלבד שנוכחה כי התקנת מקומות חנייה בתוך המגרש אינה אפשרית מסיבות תכנוניות, אדריכליות ואחרות.

נמצא כי הוועדה אישרה לחברה להסדיר את מקומות החנייה חלקם בתוך המגרש והשאר מחוץ לו. מנספח החנייה האחרון שהוכן עבור הפרויקט כולו, ומהנדס הוועדה אישרו בתחילת ספטמבר 2015, עולה כי נדרשו 101 מקומות חנייה, לרבות חניות תפעוליות על פי השימושים במבנה לסוגיהם. לאחר בדיקת מספר מקומות החנייה הדרושים לשימושים השונים לפי חלקי היממה, בהתאם לטבלת החפיפה לייעודים³⁰, נקבע בוועדה כי יש צורך ב-86 מקומות חנייה, לרבות חניות תפעוליות.

עוד נמצא כי לפי בדיקת הוועדה סיפקה החברה בתוך המגרש - בחניון התת קרקעי - 55 מקומות חנייה בלבד, משמע חסרו לה 31 מקומות חנייה. הוועדה אפשרה לחברה לשלם לקרן חנייה³¹ בגין מקומות החנייה החסרים.

באוקטובר 2013, לאחר דיון בהתנגדויות של גובלים לאישור תוספת הבנייה על פי תמ"א 38, החליטה הוועדה לדחות את ההתנגדויות שנגעו להסדרת מקומות החנייה בתוך המגרש. נימוקה היה שסעיף 17 לתמ"א מאפשר הסדרת חניות מחוץ למגרש או התניית היתר בהשתתפות בהסדרת מקומות חנייה במרחק סביר, לפי תקנות התכנון והבנייה התקנת מקומות חנייה.

סעיף 17 לתמ"א 38 מאפשר לספק מקומות חנייה מחוץ למגרש אם התקנתם בתוך המגרש אינה אפשרית מסיבות תכנוניות, אדריכליות ואחרות. בהחלטתה האמורה לא נימקה הוועדה המקומית את הסיבות לאישור החנייה מחוץ למגרש והסתפקה באמירה סתמית שסעיף 17 מתיר זאת.

30 טבלת החפיפה לייעודים היא חלק מנספח החנייה ומפורטים בה חישובי מקומות החנייה הדרושים לפי חלקי היממה.

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

האפשרות שניתנה בסעיף 17 לתמ"א להסדרתם של מקומות החנייה מחוץ למגרש היא למקרה שהחזוק אינו נעשה בדרך של הריסה ובנייה מחדש, ולכן היה על הוועדה לדרוש מראש הסדרת כל מקומות החנייה בתוך המגרש, בהתאם להוראות תוכנית כ/222 ותמ"א 38. יש לשקול בכובד ראש את הסדרתם של חלק ממקומות החנייה מחוץ למגרש, ולא לאפשר זאת אלא כשאימוצים מיוחדים מונעים זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כך שאישרה לחברה להסדיר חלק נכבד ממקומות החנייה מחוץ למגרש, בשעה שידעה כי החברה מבקשת להשתמש בזכויות התמ"א תחת הריסת מבנה קיים, ולאחר שלא היו מניעה תכנונית או אילוצים בשטח לאספקת מקומות החנייה בעקבות הריסת המבנה שהיה קיים בו. מלכתחילה ידעה הוועדה על כוונת החברה להשתמש בתמ"א להגדלת זכויות הבנייה.

פיקוח ואכיפה

בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר בנייה או בחריגה מהתנאים שנקבעו בהיתר³². לבנייה בלתי חוקית השפעה שלילית על פיתוח מרחב התכנון של הוועדה המקומית, והיא פוגעת בשלטון החוק ובאיכות החיים והסביבה. בכוחן של פעולות פיקוח יעילות לאכוף את החוק ולמנוע מעברייני הבנייה לקבוע עובדות מוגמרות בשטח.

עבירות על חוק התכנון והבנייה הן מן העבירות הנפוצות ביותר בישראל. זה שנים רבות שבים וקובעים בתי המשפט כי זוהי "מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. גורמים רבים מקשים את אכיפתו של חוק התכנון והבנייה, ובהם אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, הימנעות ההליכים, ענישה מקלה, היעדר אכיפה של צווי הריסה והטיפול הממושך בהוצאתם לפועל. קשיי האכיפה הללו פוגעים קשות בגורם ההרתעה ופוגעים באמון הציבור בשלטון החוק³³.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/04 מינואר 2004 נאמר כי עבריינות בנייה³⁴ היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון, ויש להקפיד על ענישה חמורה ומרתיעה, גם אם בינתיים הוכשרה העבירה.

בהתאם לסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה, תפקידה של הוועדה המקומית להבטיח את קיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו ולפקח על הבנייה, לרבות איכותה והתאמתה לדרישות החוק. בחוק ובתקנות יש הוראות למניעתן ולהפסקתן של חריגות בנייה ולהעמדתם לדין של מפירי החוק. בפרק י' לחוק הוקנו לוועדות המקומיות סמכויות אכיפה שכדי ליישמן על הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לקיים פיקוח, ובאמצעותו לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים.

בפרק י' לחוק התכנון והבנייה מפורטים אמצעי אכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית. פרק זה תוקן באופן מקיף, בעקבות תיקון 116 לחוק שאושר באפריל 2017 ועיקרו נכנס לתוקף באוקטובר 2017. להלן פירוט של סוגי הצווים העיקרים שאפשר היה להוציא נגד בנייה לא חוקית, לפני אישורו של תיקון 116:

סעיף 224 לחוק³⁵ הסמיך את יו"ר או מהנדס הוועדה המקומית לצוות על מבצע עבודת בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית להפסיק את העבודה (להלן - צו הפסקה מינהלי). בסעיף 226 נקבע כי תוקף צו הפסקה המינהלי 30 יום, אלא אם כן הגישה הוועדה לבית המשפט בקשה לאשרו לפני תום אותה תקופה. בסעיף 227 נקבע כי אם אישר בית המשפט את הצו, יראו בו מאותו יום צו הפסקה שיפוטי.

32 לרבות שימוש בשטח בניגוד לשימושים שאושרו בהיתר.

33 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 87), התשס"ח-2008.

34 עמ' 11 לחוזר המנכ"ל, המפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1150, "בקשות לדין בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית", מיום 24.1.01.

35 לפני תיקון 116.

סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבנייה הסמיך את יו"ר הוועדה המקומית לצוות בכתב על הריסה, פירוק או סילוק של בניין או חלק ממנו שהוקם או שהוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית (להלן - צו הריסה מינהלי), ובלבד שהוגש לו תצהיר חתום בידי מהנדס הוועדה המקומית המציין כי:

- (1) לפי ידיעתו הוקם הבניין ללא היתר או שהבניין חורג (יש לציין במה הוא חורג);
- (2) לפי ידיעתו לא הסתיימה הקמת הבניין או שהסתיימה לא יותר מ-60 ימים לפני יום הגשת התצהיר;
- (3) ביום הגשת התצהיר אין הבניין שלגביו מבוקש הצו מאוכלס, או שהוא מאוכלס תקופה שאינה עולה על 30 יום.

סעיף 239(א) קבע כי אם נעשתה עבודה או השתמשו במקרקעין בדרך ובנסיבות שיש בהם משום עבירה לפי סעיף 204, בין שהוגש בגין העבירה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, בית המשפט רשאי לצוות על הנאשם, או על מי שנראה לבית המשפט אחראי לביצוע העבירה, ועל כל מי שעובד בשירותם, להפסיק את העבודה או את השימוש (להלן - צו הפסקה שיפוטי), ותוקפו של הצו יהיה עד לביטולו או לשינויו בבית המשפט.

בעקבות תיקון 116 שונו סעיפים 224, 226, 238, 239(א) המוזכרים בפרק זה, מספר הסעיף שונה בעקבות התיקון³⁶ וסמכויות האכיפה הורחבו גם למהנדס הוועדה, ליחידה הארצית לאכיפה ולמפקחים.

מדיניות אכיפה

בכוחו של פיקוח סדור ושיטתי לגלות עבירות בנייה מבעוד מועד ולאפשר נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים למניעתן ולהפסקתן כבר בשלבים המוקדמים של הבנייה. הפיקוח נעשה באמצעות מעקב אחר הדיווחים על שלבי הבנייה המחויבים על פי החוק, ובאמצעות ביקורת בידי מפקחים מטעם הוועדה. המפקחים מסיירים במרחב התכנון של הוועדה ובאתרי בנייה, ופותחים תיקי פיקוח על חריגות בנייה שאיתרו.

נמצא כי בשנים 2015, 2016 ו-2017 הוציאה הוועדה 33, 34 ו-23 צווי הפסקת עבודה מינהליים, והגישה לבית המשפט 21, 16 ו-21 כתבי אישום בהתאמה.

ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח חייב להתבסס על קווים מנחים שיבטיחו כי פעולות הוועדה לאכיפת החוק יתאפיינו באחידות ובשוויוניות וישקפו איוון ראוי של דרישות החוק ושל המציאות בשטח (להלן - מדיניות אכיפה). מדיניות



נמצא כי הוועדה
החלה לטפל בכמה
עבירות בנייה על ידי
משלוח התראות
והזמנות למסירת
עדות, בלי לעקוב
אחר הטיפול בהן ובלי
לנקוט פעולות אכיפה
נוספות, וכי הטיפול
בעבירות הבנייה
התמשך באופן בלתי
סביר

אכיפה תאפשר לגזור נהלים והנחיות מעשיות לפעילותה של מחלקת הפיקוח בוועדה.³⁷

מדיניות אכיפה אמורה לסייע למפקחים באכיפת החוק. הבדיקה העלתה כי באוקטובר 2014 פרסמה הוועדה נוהל מדיניות אכיפה המפרט את העקרונות לקביעת סדרי העדיפות בפעולות הפיקוח והאכיפה, אך בפועל לא הקפידה על יישום העקרונות שקבעה לטיפול בעבירות הבנייה לפי חומרתן בהתאם לסדרי העדיפויות שקבעה, וביניהם, טיפול בעבירות המעכבות פיתוח עירוני, בנייה בשטח ציבורי, בנייה ו/או שינוי פני קרקע בצירים הראשיים ובסביבתם.

בבדיקה מדגמית של 20 תיקים שנפתחו בשנים 2015 - 2017 עלה כי 12 מהם נפתחו בעקבות תלונות שהוגשו ולא בעקבות פיקוח יזום של מפקחי הוועדה. עוד נמצאו מקרים שהוועדה החלה לטפל בהם בעבירות בנייה על ידי משלוח התראות והזמנות למסירת עדות, בלי לעקוב אחר הטיפול בהן ובלי לנקוט פעולות אכיפה נוספות, והטיפול בעבירות הבנייה נמשך באופן בלתי סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול ליישום מדיניות האכיפה שלה באופן מלא ועקבי כדי להבטיח אכיפה ופיקוח יעילים, אחידים ושוויוניים בתחום התכנון שלה. היעדר אכיפה עלול לתרום להתפשטות הבנייה הבלתי חוקית ולפגוע בכוח ההרתעה של הוועדה. הדבר אף פוגע באמון הציבור בוועדה ובעירייה.

היעדר פיקוח שיטתי של הוועדה

1. באוגוסט 2003 פורסם מחקר שנעשה עבור משרד הפנים על קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה. המחקר בחן בין השאר את המצב במערך הפיקוח בשלטון המקומי. על סמך ממצאיו גובשו המלצות והוכן מודל לתקינת כוח אדם. אומנם משרד הפנים לא אימץ את המלצות המחקר באופן רשמי, אך הן משמשות אמת מידה לפעילותן של יחידות הפיקוח על הבנייה של המשרד ושל ועדות מקומיות.³⁸

במחקר האמור הומלץ שהוועדות המקומיות יגבשו ליחידות הפיקוח על הבנייה קובץ נהלים, בין השאר בנושאים האלה: טיפול בבקשה להיתר בנייה; טיפול בבנייה חדשה ומעקב אחריה; ביקורת וטיפול בבקשת טופס אכלוס; טיפול בתלונות על עבירות בנייה; פתיחת תיק פיקוח והמשך

37 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59 לשנת 2008** (פורסם בשנת 2009), "אכיפת דיני מקרקעין", עמ' 56 - 57.

38 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (פורסם בשנת 2012), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש", עמ' 485.

הטיפול בו; הכנת תיק תביעה; הכנה לדיונים בבית משפט; טיפול בצווי הפסקת עבודה ובצווי הריסה; הכשרת מפקחי בנייה³⁹.

במסגרת תפקידם, המפקחים נדרשים לפתוח תיק לכל בקשת בנייה הנתונה לפיקוחם, ובאמצעות סוירים באתרי הבנייה לנהל בתיק רישום ומעקב אחר כל שלב משלבי הבנייה, לשם החלטה על המשכה. המפקחים מסיירים גם בעקבות תלונות על בנייה בלתי חוקית בתחום הוועדה, ולפי הצורך מוציאים מכתבי התראה או צווים למיניהם. מחלקת הפיקוח נדרשת לדאוג שכל תיקי הפיקוח יהיו מסודרים ויכללו את כל המסמכים, כדי שתוכל לפקח ולעקוב באופן יעיל ושיטתי אחר כל אתרי הבנייה ועבירות הבנייה שאותרו.

2. במועד סיום הביקורת הועסקו בוועדה בפיקוח על הבנייה בתחומה שלושה מפקחים ומנהלת מדור פיקוח, שגם סייעה לעיתים לשאר המפקחים בפעולות הפיקוח. אחד מעובדי מדור הפיקוח החל לעבוד בדצמבר 2016 והשניים האחרים בפברואר 2018. חלק מההסברים שניתנו לעובדי משרד מבקר המדינה על חוסר הטיפול בחלק גדול מתיקי הפיקוח שנפתחו בשנים שנבדקו (2015 - 2017) נגעו לאיוש חלקי של כל התקנים בחלק מהזמן, ובקליטת עובדים חדשים שעברו הכשרה.

בבדיקה מדגמית של 30 תיקים עלה כי גם לאחר קליטת העובדים החדשים והכשרתם בוועדה היו 23 תיקי פיקוח שהטיפול בהם הופסק יותר משנה, ובחלק אף יותר, בלי שהוועדה פעלה לחידוש הפעילות בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי היה עליה לעקוב באופן שוטף אחר תיקי הפיקוח, גם אם בחלק מהתקופות לא היה לה די כוח אדם, לא כל שכן משאוישו כל משרות המפקחים בוועדה.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית לא הכינה תוכנית פיקוח שיטתית להסדרת פעולות הפיקוח, ולא קבעה למפקחיה יעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח שיועברו לתובע לשם הגשת כתבי אישום. זאת ועוד, הוועדה לא וידאה שמפקחיה יערכו פעולות פיקוח יזומות בתחומי היישוב ובמחוזיות סבירה. לא אחת ננקטו פעולות הפיקוח בתגובה על תלונה או על בקשה להנפקת טופס⁴⁰.

נמצא כי הוועדה לא יצרה מנגנון להערכת עבודתם של המפקחים, לא פיקחה עליהם ולא ביצעה מעקב שוטף אחר פעילותם, דבר שיש בו כדי לסכל את מילוי תפקידם כנדרש ואת השגת היעילות הרצויה מפעילותם. משום כך גם התארך באופן בלתי סביר זמן הטיפול בתיקי הפיקוח. לדוגמה, נמצא כי לעיתים עברו כמה חודשים בין משלוח ההתראה הראשונה לחשוד בביצוע עבירת בנייה ובין משלוח ההתראה השנייה; לעיתים עברה שנה ויותר בין הוצאת מכתב ההתראה ובין זימון החשוד לחקירה; לעיתים לא נפתח כלל תיק פיקוח בגין עבירות הבנייה שאיתרו המפקחים; ובכמה מקרים חסרו בתיקים תמונות לתיעד

39 שם, עמ' 487.

40 תעודה המעידה כי מהנדס הוועדה המקומית בדק ואישר את מילוי תנאיו של היתר הבנייה.



הוועדה המקומית לא
הכינה תוכנית פיקוח
שיטתית להסדרת
פעולות הפיקוח, לא
קבעה למפקחיה יעדי
תפוקה כמותיים ולא
פיקחה על עבודתם,
ומכאן שהיא לא
יודאה שהם ממלאים
את תפקידם כנדרש
ופועלים ביעילות
המרבית

העבירות. לפיכך לא התאפשר מעקב אחר עבירות הבנייה שנעשו (ראו דוגמאות להלן).

בתשובת הוועדה צוין כי בעקבות הביקורת התוותה המחלקה המשפטית של העירייה נוהל ולפיו אחת לשבועיים יצטרף אחד היועצים המשפטיים מצוות המחלקה המשפטית לסיורים יזומים של מפקחי הבנייה, לשם יצירת מנגנון של הנחיה מקצועית בשטח ולשם פיקוח על עבודת המפקחים. עוד ציינה הוועדה כי בעקבות הביקורת תקפיד על יישומה של תוכנית העבודה.

תובע הוועדה מסר בתשובתו כי החל בשיתוף עם מנהלת מדור הפיקוח בכתיבת נוהלי עבודה מנחים למפקחי הבנייה, המבוססים על העקרונות שנקבעו במדיניות האכיפה ובהתחשב באופיו של מרחב התכנון של הוועדה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 מסרה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה כי לפי סעיף 254 לחוק, על הוועדה המקומית לבצע סקר עבירות בנייה במרחב התכנון שלה ולסיימו עד אפריל 2019. הסקר אמור לאפשר לוועדה לבנות מדיניות אכיפה ולבסס עליה תוכנית עבודה עדכנית. עוד מסרה כי למרות דרישת החוק, בשנת 2018 לא מסרה הוועדה אלא את הדוח הרבעוני הראשון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא קבעה תוכנית פיקוח שיטתית להסדרת פעולות הפיקוח והאכיפה בתחומה, תוך קביעת יעדים ומדדים ברורים, ולא ניהלה בקרה על עבודת המפקחים, ההכרחית לייעול עבודתם ולקיום הוראות החוק והתקנות. התנהלות הוועדה גורמת לפגיעה באמון הציבור בה וביכולת האכיפה שלה, ועלולה להביא לעלייה בבנייה הלא-חוקית בתחומה. על הוועדה להכין תוכנית פיקוח שיוצבו בה יעדים מוגדרים ולהנחות את כל המפקחים לפעול על פיה.

טיפול הוועדה בעבירות בנייה

בחוק התכנון והבנייה נקבעו סוגי הצווים שאפשר להוציא נגד עברייני בנייה.

1. בלוח 1 שלהלן מובאים מספר תיקי הפיקוח שפתחה הוועדה בשנים 2015 - 2017 ומספר צווי ההפסקה המינהליים והשיפוטיים, צווי ההריסה המינהליים והשיפוטיים וכתבי האישום שהוגשו נגד עברייני בנייה בשנים אלה:

הן מדור הפיקוח והן תובע הוועדה לא ניהלו שום רישום של העברת תיקי הפיקוח ביניהם

לוח 1: מספר תיקי הפיקוח שפתחה הוועדה ומספר הצווים וכתבי האישום שהגישה, 2015 - 2017

2017	2016	2015	פעולות האכיפה
252	112	150	תיקי פיקוח
23	34	33	צווי הפסקה מינהליים
-	-	-	צווי הפסקה שיפוטיים
17	15	11	צווי הריסה מינהליים
-	-	-	צווי הריסה שיפוטיים
21	16	21	כתבי אישום

על פי נתונים שמסרה מנהלת מדור הפיקוח.

מהנתונים עולה כי בשנת 2015 נפתחו כ-13 תיקים בחודש, בממוצע, בשנת 2016 - כ-9, ובשנת 2017 כ-21. משמע בממוצע, כל אחד ממפקחי הוועדה פתח כארבעה תיקים בחודש בשנת 2015, כשלושה תיקים בחודש בשנת 2016 וכחמישה תיקים בחודש בשנת 2017⁴¹.

2. בסיס נתונים מלא על התיקים שמסר מדור הפיקוח לטיפולו של תובע הוועדה הוא כלי ניהולי המאפשר מעקב אחר פעולותיו ובקרתן, ואמצעי לבחינת יישומה של מדיניות האכיפה ומיצוין של סמכויות הוועדה על פי דין לעניין הטיפול בעברייני בנייה. חלק מהתיקים המועברים לטיפול התובע מוחזרים למדור הפיקוח לשם השלמת חקירה או השגת ראיות נוספות, וחלקם מוחזר לאחר שהתובע החליט לא להגיש בגינם כתבי אישום.

עלה כי הן מדור הפיקוח והן תובע הוועדה לא ניהלו רישום כלשהו של העברת תיקי הפיקוח ביניהם, ולפיכך אין למדור הפיקוח מידע מרוכז ועדכני על התיקים שהעביר לתובע והתיקים שקיבל ממנו לשם השלמה או לשם סגירה. גם לתובע הוועדה אין רישום מרוכז של התיקים שעברו בינו ובין מדור הפיקוח.

על מדור הפיקוח ועל התובע לפעול בתיאום ולקבוע סדרי רישום, דיווח ובקרה של התיקים המועברים לטיפולו של התובע, כדי להבטיח טיפול יעיל, מלא והולם בכל התיקים, ולאפשר מעקב אחר התיקים המועברים ביניהם.

41 החישוב נערך לפי מספר המפקחים שהועסקו בוועדה באותן שנים, כלהלן: בשנים 2015 ו-2016 שני מפקחים ומנהלת מדור פיקוח בכל שנה, ובשנת 2017 ארבעה מפקחים ומנהלת מדור פיקוח שעבדה עד אפריל.

בתשובת הוועדה המקומית ובתשובת תובע הוועדה צוין כי בעקבות הביקורת החלה המחלקה המשפטית לנהל קובץ מעקב ממוחשב לכלל התיקים המועברים בין התובע ובין מדור הפיקוח.

אכיפה לקויה

הביקורת העלתה כי הוועדה לא פעלה כראוי לאכיפת החוק על גורמים שעברו עבירות בנייה במרחב התכנון שלה. היא הסתפקה בפעולות אכיפה חלקיות בלי למצות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה, ולעיתים פעלה נגד עברייני בנייה רק לאחר שקיבלה תלונות בנושא. אשר לעבירות שתיקים נפתחו בעניינן בעקבות פעולות פיקוח יזומות של מפקחי הוועדה - רובן אותרו רק לאחר סיום הבנייה, והדבר פגע בפעולות האכיפה שהוועדה רשאית לנקוט והגבילן. להלן דוגמאות:

בית קפה: ביולי 2008 ביקשו בעלי בית קפה היתר בנייה להקמת פרגולה וקירוי חורף בצמוד למבנה בית הקפה (להלן - התוספת) ולהצבת ריהוט חוץ. על פי תוכנית כ/222 החלה על המקום, השטח שביקשו להקים עליו את התוספת אמור להיות שטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ).

באותו חודש דנה הוועדה המקומית בבקשת הבנייה והחליטה להשהות את ההחלטה בה עד לקבלת חוות דעת משפטית. נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו להמציא להם העתק של חוות הדעת המשפטית, אך במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2018, טרם אותרה חוות דעת כזו בתיקי הוועדה המקומית, וממילא טרם הומצאה למשרד מבקר המדינה.

עוד קודם לכן, בתחילת שנת 2008 יזמה הוועדה המקומית תוכנית מפורטת כ/222/ג להסדרת הסגירה החורפית (בפרגודים) של חזיתות בתי האוכל במרכז העיר. עיקרי התוכנית הן לאפשר הקמת פרגודים על המדרכות⁴² לאורך חזיתן של החנויות, בהתאם לתוכנית מאושרת החלה על השטח, לעסקים בעלי היתר תקף להעמדת שולחנות וכיסאות על המדרכה בהתאם לחוק עזר לקריית אתא (שימור רחובות), התש"ך-1960. ההיתר הוגבל לחצי שנה, מ-15 באוקטובר עד 15 באפריל. עוד נקבעו בתוכנית שטח הפרגוד שמותר להציב והמרחקים שיש לשמור בין הפרגוד לחזית העסק ובין הפרגוד לאבן שפת המדרכה.

התוכנית הוגשה לוועדה המחוזית באוגוסט 2008 ובדצמבר הוחלט להפקידה בתנאים. במרץ 2011, כשלוש שנים מקבלת התוכנית בוועדה המחוזית, הוחלט לסגור את תיק התוכנית בשל אי-מילוי התנאים שקבעה הוועדה המחוזית להפקדת התוכנית. עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2018 לא יזמה הוועדה המקומית תוכנית אחרת להסדרת הסגירה העונתית של בתי אוכל במרכז העיר.

42 אפשר להציב רק בסמוך למבנים הכלולים בייעוד מרכז עסקים ראשי על פי תוכנית מאושרת כ/222, על גבי דרך, דרך משולבת או זיקת הנאה או על גבי שטח ציבורי פתוח.

נמצא כי אף על פי שתוכנית כ/222/ג לא קודמה בוועדה המקומית, בישיבתה מספטמבר 2008 החליטה הוועדה לאשר לבעלי בית הקפה להקים בחזיתו מבנה פריק זמני להגנה מפגעי מזג האוויר, כשימוש חורג. תוקף האישור הוגבל לשנה אחת, עד שתאושר תוכנית כ/222/ג. החלטת הוועדה הותנתה, כאמור, בקבלת חוות דעת משפטית ובפרסום הקלה לשימוש החורג שביקש בית הקפה. הוועדה פרסמה את ההקלה באותו חודש, ואילו חוות הדעת המשפטית, כאמור, לא הומצאה למשרד מבקר המדינה ולא ברור אם ניתנה חוות דעת כזאת.

בנובמבר 2008 נתנה הוועדה היתר בנייה למבנה הפריק במסגרת שימוש חורג שתוקפו הוגבל לשנה.

עלה כי הקירווי הזמני שאושר בשנת 2008 משמש מאז הקמתו ועד היום חלק קבוע ובלתי נפרד ממבנה בית הקפה. קירות התוספת הם חלונות אלומיניום ותקרתה לוחות מבודדים. סביבה ובתוכה הותקנו מנורות, מאווררים ומזגנים, המעידים כי התוספת אינה מיועדת לפירוק. בדיקה בוועדה העלתה כי אכן התוספת שנבנתה לא פורקה מאז הקמתה ונעשה בה שימוש כל השנה.

תמונה 2: פרגולה וקירווי חורף צמודים למבנה בית הקפה, אוגוסט 2018



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2018.

עוד עלה כי עם פקיעת תוקפו של ההיתר לשימוש החורג, ולאחר שתוכנית כ/222/ג לא קודמה, לא פעלה הוועדה נגד בעלי בית הקפה ולא דרשה מהם לפרק את התוספת או להסדיר אותה בצורה חוקית כלשהי. יוצא אפוא כי

הוועדה איפשרה
לבית הקפה לעשות
שימוש לא חוקי
בשטח ציבורי במשך
כעשר שנים

הוועדה איפשרה לבית הקפה לעשות שימוש לא-חוקי בשטח ציבורי במשך כעשר שנים בניגוד למותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי מאחר שלא קידמה את תוכנית כ/222/ג, בתום תוקפו של ההיתר לשימוש חורג היה עליה לאכוף את החוק על בעלי בית הקפה ולדרוש מהם לפרק את התוספת או להסדירה באופן חוקי ככל שהתאפשר הדבר, ולא לאפשר שימוש בלתי חוקי בשטח ציבורי בניגוד להוראות התוכנית החלה במקום.

הימנעותה של הוועדה מפעולה לפירוק התוספת, תקופה כה ארוכה לאחר פקיעת ההיתר הזמני - כעשר שנים - פוגעת בכוח ההרתעה שלה כלפי עברייני בנייה ועלולה לעודד את הבנייה הבלתי חוקית בתחומה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תיק הפיקוח "לא נסגר וחומר החקירה בו מושלם בימים אלו".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לוועדה כי דיווחה על כך שתיק הפיקוח טרם נסגר - לאחר התמשכות העבירה כעשר שנים - מצביע על אכיפה לקויה. על הוועדה לפעול ללא דיחוי לפירוק התוספת שנבנתה על השטח הציבורי או להסדרתה באופן חוקי ככל שהדבר אפשרי.

התקנת בריכת שחייה: בינואר 2015 התקבלה בוועדה תלונה על התקנת בריכת שחייה בגג של בית משותף ברחוב ארלזורוב חיים 27. בעקבות התלונה, באותו חודש ביקר מפקח הוועדה באתר וצילם אותו. בצילומיו שנמצאו בתיקי הוועדה נראים על גג הבניין בריכת שחייה וסביבה לוחות עץ.

תמונות 3 ו-4: **בריכת שחייה שהותקנה על גג של בית משותף, ספטמבר**

2018



תמונות שנלקחו מתיקי הפיקוח של הוועדה המקומית בספטמבר 2018.

בעקבות הביקור, בינואר 2015 שלח מפקח הוועדה התראה ראשונה לדיירי הבניין וזימון למשרדי הוועדה. באותו החודש שלח להם התראה שניה וזימון לחקירה לצורך שימוע, שיוכלו להשמיע בו את טענותיהם בקשר לעבירת הבנייה. נמצא כי דיירי הבניין לא התייצבו במשרדי הוועדה למסירת גרסתם.

עוד נמצא כי לבד ממשלוח שני מכתבי ההתראה האמורים לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה נוספות, אף על פי שעברו כמעט ארבע שנים מגילוי העבירה עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שהסתפקה במשלוח שני מכתבי התראה לדיירים בלי לנקוט את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה, אף על פי שעברו כמעט ארבע שנים מגילוי העבירה. הימנעותה של הוועדה מאכיפת החוק במקרה זה של עבירת הבנייה שנתגלתה ואף הוחל בבדיקתה מצביעה על אozלת ידה ופוגעת באמון הציבור בה. על הוועדה לפעול ללא דיחוי למיציאם של אמצעי האכיפה העומדים לרשותה.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא בודקת בימים אלה את תיק הפיקוח ומשלימה את חומר החקירה בו.

תובע הוועדה מסר בתשובתו כי הוועדה המקומית פעלה להוצאת צו כניסה למקרקעין מבית המשפט על מנת לבדוק אם עבירת הבנייה עדיין מתקיימת.

יציאת משטח בטון בשטח ציבורי: בסיוור שקיים מפקח הוועדה באוגוסט 2015 הוא מצא כי בעל דירה ברחוב שדה יצחק 3 פלש לשטח ציבורי הגובל בדירתו ויצק בו רצפת בטון, סלל שביל גישה מדירתו לרצפת הבטון והתקין שער ברזל.

הביקורת העלתה כי לבד מהתראה אחת ששלח המפקח לבעל הדירה לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה נוספות, אף על פי שלפי מדיניות האכיפה של הוועדה, מניעת בנייה בשטח ציבורי מדורגת בראש סדר העדיפויות שלה ואף על פי שעברו שלוש שנים ויותר מביצוע העבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי התעלמותה מעבירת הבנייה היא בגדר מחדל המנוגד למדיניות שקבעה, בין השאר לנוכח העובדה כי מדובר בעבירה של פלישה לשטח ציבורי שהוא נחלת הכלל, ולכן במקרה זה חובת הוועדה לשמור עליו חלה עליה ביתר שאת. על הוועדה לפעול נגד בעל הדירה בכל האמצעים העומדים לרשותה.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הוגש במרץ 2019 בבית המשפט כתב אישום בגין העבירה.

הקמת בית חדש ללא היתר: בסיוור שערכה מפקחת הבנייה בדצמבר 2015 היא מצאה כי בעל דירה ברחוב שבזי 24 הרס דירה ישנה וללא היתר בנייה בנה במקומה בית חדש ששטחו כ-177 מ"ר, לרבות מרפסת פתוחה. מעיון בתיק הפיקוח עולה כי מפקחת הבנייה ערכה במהלך הבנייה, בשנים 2015 - 2018,

נמצא כי מפקחת
הבנייה הייתה עדה
לעבודות הבנייה
מהשלב הראשונים
עד השלמת הבית
ואכלוסו, במשך
כשלוש שנים, בלי
שהוועדה נקטה
פעולות ממשיות
להפסקת הבנייה

שבעה ביקורים⁴³ והוציאה שני צווי הפסקת עבודה מינהליים, האחד בדצמבר 2015 והשני בפברואר 2016. בונה הבית הפר את שני הצווים.

מעיון של הביקורת בתמונות שתיעדו את העבירה נמצא כי מפקחת הבנייה הייתה עדה לעבודות הבנייה מהשלב הראשונים עד השלמת הבית ואכלוסו, כשלוש שנים, בלי שהוועדה נקטה פעולות ממשיות להפסקת הבנייה. גם כאשר הפר בעל הדירה את שני צווי ההפסקה המינהליים לא טיפלה הוועדה בעבירה במישור המשפטי, והניחה לו למעשה להשלים את הבנייה ללא הפרעה - כך עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית על טיפולה הלקוי בעבירות הבנייה שביצע בעל הדירה. הימנעותה מהמשך פעולות האכיפה שהחלה בהן, במיוחד לנוכח העובדה שהוועדה ידעה על ההפרה כבר מתחילתה, והעובדה שבעל הדירה הפר שני צווים מינהליים שהוצאו לו בגין העבירות האמורות, מצביעות על מערך אכיפה הופף ולא עקבי של הוועדה.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הגישה בחודש נובמבר 2018 בבית המשפט כתב אישום בגין העבירה.

בניית תוספת בקומת קרקע: בסיוור שערכה מפקחת הבנייה באפריל 2016 נמצא כי בעל דירה ברחוב בעל שם טוב 21 בנה ללא היתר תוספת בנייה בקומת הקרקע, צמודה לחזית הדרומית-מזרחית של המגרש, המשמשת גן ילדים.

מעיון בתמונות שתיעדו את העבירה עולה כי התוספת נבנתה כמבנה ברזל מחופה עץ, בעל דלתות וחלונות אלומיניום, מקורה לוחות איסכורית מבודדים. נמצא כי יום למחרת הביקור (באמצע אפריל 2016) שלחה מפקחת הבנייה לבעל הדירה התראה בגין בניית התוספת. עוד נמצא כי אף שחלפו שנתיים ויותר ממועד משלוח ההתראה עד מועד סיום הביקורת, לא נקטה המפקחת פעולות נוספות לטיפול בעבירת הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על כך שאף שעברו כשנתיים מגילוי העבירה, היא הסתפקה במשלוח התראה אחת בלבד, בלי לנקוט נגד בעל הדירה פעולות אכיפה נוספות בגין עבירת הבנייה שנתגלתה ואף הוחל בבדיקתה. הדבר חמור במיוחד משום שבדירה מופעל גן ילדים, מוסד האמור להיבנות לפי תקני בטיחות מחמירים. על הוועדה לטפל בעבירת הבנייה ללא דיחוי נוסף.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הגישה במרץ 2019 בבית המשפט כתב אישום בגין העבירה.



הוועדה לא פיקחה
כראוי על הבנייה
בתחום שיפוטה, לא
פעלה מבעוד מועד
נגד בנייה בלתי חוקית
ולא נקטה צעדים
מספיקים לאכיפת
החוק

סגירת קומת עמודים: בדצמבר 2016, בעקבות תלונה שנתקבלה במדור פיקוח בוועדה, סייר מפקח הוועדה ברחוב הדקלים 3 וגילה כי בעל הדירה סגר כ-17 מ"ר מקומת העמודים בלוחות מבודדים.

עוד באותו יום הוציא המפקח התראה לבעל הדירה ודרש בה ממנו להתייצב במשרדי הוועדה לבדיקת אפשרות להכשרת התוספת. בהיעדר אפשרות כזאת, נמסר לו, כי יהיה עליו להרוס את התוספת. בעל הדירה לא נענה לדרישת המפקח.

בינואר 2017 שלח המפקח לבעל הדירה התראה שנייה והזמנה לחקירה, וגם הפעם לא התייצב האיש בוועדה. ביוני 2017 ביקר שוב המפקח במקום ותיעד את ממצאיו.

מנהלת מדור הפיקוח בוועדה מסרה לנציגיו של משרד מבקר המדינה כי התיק הועבר לתובע הוועדה לשם הגשת כתב אישום, אך תובע הוועדה מסר כי התיק לא הגיע לידי.

הוועדה ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת פתחה במרץ 2019 "הליך של הסדר מותנה כמתחייב מהוראות החוק".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה להשלים את הטיפול בתיק זה בהקדם האפשרי ולטפל בתיקי הפיקוח באופן שוטף, כדי שתוכל לנקוט את הפעולות העומדות לרשותה על פי חוק. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי על מדור הפיקוח והתביעה לנהל רישום מסודר של התיקים העוברים בין שתי המחלקות, כדי שיוכלו לעקוב אחר הטיפול בהם.



הממצאים שתוארו לעיל מעידים על ליקויים בעבודת הוועדה: היא לא פיקחה כראוי על הבנייה בתחום שיפוטה, לא פעלה מבעוד מועד נגד בנייה בלתי חוקית ולא נקטה צעדים מספיקים לאכיפת החוק. היעדר אכיפה פוגע בכוח ההרתעה של הוועדה, בשלטון החוק ובאמון הציבור בוועדה ובעירייה, ואף תורם לעידוד עבריינות בנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על אוזלת ידה בנושא הבנייה הבלתי חוקית. בהימנעותה מנקיטת פעולות האכיפה העומדות לרשותה ובהיעדר מעקב אחר פעולות האכיפה שהחלה בהן, יש משום עידוד של בנייה זו ופגיעה בשלטון החוק. על הוועדה למצות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה נגד הפרות החוק בבנייה שבתחומה בסמוך לחשיפתן וללא דיחוי.

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

על הוועדה לפעול בנחישות נגד עברייני הבנייה במרחב התכנון שלה, לבנות תוכנית פיקוח למפקחים ולהגביר את פעולות הפיקוח היזומות כדי לאתר עבירות בנייה בשלב מוקדם ככל האפשר. כמו כן עליה להנחות את המפקחים לדווח באופן שוטף על עבירות בנייה ולנקוט צעדי אכיפה מידיים נגד עברייני הבנייה. על כל הגורמים האחראים לאכיפה בוועדה, בוועדה המחוזית חיפה וביחידה הארצית לאכיפה, לעקוב אחר אופן פעולתם של מפקחי הוועדה ביישומה של מדיניות האכיפה ובקיום ההנחיות המחייבות.

התקשרויות עם נותני שירותים

על העירייה כגוף ציבורי חלה החובה לנהל את התקשרויותיה במסגרת תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד להתמודד בה באופן שוויוני, והדרך המרכזית למימוש עיקרון זה היא קיום מכרז פומבי לבחירתו של נותן השירות שתתקשר עימו.

תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות), מאפשרת לעירייה להתקשר בפטור ממכרז בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 142,800 ש"ח⁴⁴. בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי אחד מסוגי החוזים שעירייה רשאית להתקשר באמצעותם ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה"⁴⁵.

עקרון השוויון צריך להיות נר לרגלי הוועדה גם כאשר המחוקק מאפשר פטור ממכרז, שכן פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת⁴⁶.

בינואר 2013 דן בית המשפט העליון בפרשנות של התקנה האמורה, במסגרת עתירה של עיריית נצרת עילית שעניינה רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה⁴⁷. בית המשפט העליון קבע כי מעקרונות המינהל התקין ומדיני המכרזים אפשר להסיק שהתקשרות באמצעות מכרז פומבי היא מתכונת ההתקשרות המועדפת⁴⁸. תקנה 3(8) היא חריג לכלל וצריך לתת לה פרשנות מצמצמת⁴⁹. רק אם נדרשת מומחיות מיוחדת או אם מדובר ביחסי אמון מיוחדים יש מקום לתת פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים, וגם בהליך החלופי למכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טהר מידות.

בעקבות פסק דין הרטמן פרסם משרד הפנים בנובמבר 2016 חוזר מנכ"ל מס' 508/2016, שנקבע בו בין השאר כי בהתקשרות של רשות מקומית לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים יועדף המכרז הפומבי, והיא תיעשה באופן הוגן, שוויוני ושקוף ככל האפשר, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית. עוד נקבע כי בהתאם לנוהל, ככל

44 הסכומים עודכנו לפי המדד שפורסם ב-15.12.18. העדכון בוצע בהתאם לתקנה 2(א) לתקנות הסכומים ללא מע"ם.

45 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), "העסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות", עמ' 3 - 68.

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

47 ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13), (להלן - פסק דין הרטמן).

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

49 שם, פס' לח.

50 חוזר המנהל הכללי 8/2016 - נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז (להלן - חוזר 8/2016). בחוזר המנכ"ל נקבע כי תחילת תוקפו של הנוהל תהיה ב-1.6.17, ואולם הנוהל נכנס לתוקפו ב-1.1.18.



ההתקשרות של
העירייה עם שני
שמאים לקבלת
שירותי שמאות, האחד
מלפני 18 שנה והשני
מלפני 12 שנה,
נעשתה בלי שבוצעו
מכרז או הליך תחרותי
כלשהו

שהרשות רוצה לפעול בהתאם לתקנה³⁽⁸⁾, כלומר בפטור ממכרז, על ועדת ההתקשרויות לנמק את הבחירה בפטור ממכרז על פני מכרז פומבי.

על פי החלק הכללי לחוזר המנכ"ל, אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם או בהתאם לחוק עליהם להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות המקומית. אף על פי כן, לעיתים נדרשת העירייה לקבל שירותים מספקים, מיועצים ומנותני שירותים למיניהם, בין השאר בתחום ההנדסי והארגוני, לשם ביצוע המוטל עליה או על הוועדה.

העירייה התקשרה עם נותני שירות חיצוניים, ובהם שני משרדי שמאים ומשרד עורכי דין לקבלת ייעוץ משפטי. בבדיקה עלה כי העירייה בחרה בנותני השירותים האמורים ללא מכרז או הליך תחרותי כלשהו. להלן פירוט הממצאים:

התקשרות עם שמאים

הוועדה מקבלת שירותי שמאות משני שמאים: חברה לייזום ניהול ושמאות מקרקעין (להלן - שמאי מס' 1), שהעירייה התקשרה עימו לפני כ-18 שנה, ועוסק פרטי (להלן - שמאי מס' 2), שהתקשרה עימו לפני כ-12 שנה.

בינואר 2016 חתמה העירייה עם שמאי מס' 1 על הסכם חדש למתן שירותי שמאות ולעריכת שומות להיטל השבחה. בהסכם נקבעו התנאים והתעריפים למטלות שעל השמאי לבצע עבור הוועדה. סוכם כי תוקפו של ההסכם שנה אחת, והוא יתחדש באופן אוטומטי מדי שנה לתקופה שלא תעלה על ארבע שנים במצטבר. אם ירצה אחד הצדדים לסיים את ההתקשרות, ישלח הודעה בכתב לצד האחר, וזו תיכנס לתוקף חודש ימים ממועד מסירתה. בעד המטלות שיבצע השמאי תשלם לו העירייה בכל חודש סכום קבוע בסך 47,500 ש"ח לפני מע"ם. במשרדי הוועדה לא נמצא הסכם התקשרות כתוב עם שמאי מס' 2.

העירייה חילקה את המטלות בין שני השמאים לפי חלוקה גיאוגרפית, כך ששמאי מס' 1 קיבל לטיפולו את עריכת השומות בכל תחום העיר חוץ מאזור התעשייה, והטיפול בשומות בו נמסר לשמאי מספר 2.

הביקורת העלתה כי ההתקשרות של העירייה עם שני השמאים לקבלת שירותי שמאות, לכל התקופות האמורות, נעשתה מבלי שנערך מכרז או הליך תחרותי כלשהו.

יצוין כי בסוף שנת 2017 הפסיק שמאי מס' 2 לנהל את משרדו כעוסק פרטי, ומאז התאגד בתור חברה בע"מ. בתיקי הוועדה לא נמצאו הסכמי ההתקשרות שנעשו איתו, לא בזמן שנתן את שירותיו כעוסק פרטי ולא לאחר שהתאגד כחברה בע"מ.

משנת 2015 עד יוני 2018 אישרה הוועדה לשמאי מס' 1 חשבונות בסך 2.4 מיליון ש"ח בקירוב, ולשמאי מס' 2 - כ-125,000 ש"ח⁵¹.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כאשר יתאפשר סיום העסקתם של השמאים בהתאם לחוזים הקיימים, יהיה עליה לקיים הליך תחרותי לבחירת שמאים ולחתום עם השמאים שייבחרו על הסכם התקשרות שיעגן את החובות ואת הזכויות של הצדדים, ויאפשר לבחון מדי תקופה את תנאי ההתקשרות. הליך תחרותי יאפשר לעירייה לבחון מבין הצעות מספר בהצעה הטובה והזולה ביותר, ולשמאים יאפשר הזדמנות שווה. העסקת שמאים תקופה כה ארוכה בלי לבחון הצעות חלופיות עלולה לפגוע בכללי מינהל תקין ובעקרון השוויון. בכל התקשרות עתידית עם נותני שירותים חיצוניים על העירייה לתת את דעתה על חוזר מנכ"ל 8/2016 ולהוראותיו.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי במועד התקשרותה עם שמאי מס' 1 היא הייתה פטורה ממכרז לפי תקנות המכרזים, וחוזר 8/2016 לא היה בתוקף. לגבי שמאי מס' 2 ציינה כי לא מצאה כל הסכם התקשרות כתוב איתו, וההתקשרות נמשכה בשל תיקים "מתגלגלים" שטרם הושלם הטיפול בהם.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה, שמאי מס' 1 ממרץ 2019 ושמאי מס' 2 מפברואר 2019, הם ציינו כי בעת ההתקשרות של העירייה איתם, לא חלה על העירייה חובה לפרסם מכרז, כי עיסוקם הוא מסוג העיסוקים הדורשים ידע ומומחיות מיוחדים, הפטורים מחובת מכרז. עוד ציינו כי בעת התקשרותם עם העירייה טרם נכנס לתוקף חוזר 8/2016.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לעירייה, כי גם בטרם עוגנה חובת ההליך התחרותי לבחירת השמאים, היה מקום לקיים הליך כזה.

התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני

היועץ המשפטי הוא שומר הסף של הוועדה המקומית, המחויבת לפעול על פי הדין בהיותה יציר החוק ונבחרתה ועובדיה נאמני הציבור ומשרתיו. היועץ המשפטי נועד להנחות גורמים אלה בפעולה על פי הדין ולהסיר מפניהם מכשול.

בסעיף 20 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי בוועדה מקומית שהוקמה לפי סעיף 18 לחוק⁵² יהיה היועץ המשפטי של הרשות המקומית, שמונה לפי חוק הרשויות

51 נציגי העירייה מסרו כי חשבון שמאי מס' 2 כפי שמופיע בספרי העירייה אינו מעודכן, משום שלא הגיש לעירייה חשבונות בגין חלק נכבד מהעבודות שביצע עבורה.

52 במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית.

המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - חוק הרשויות המקומיות ייעוץ משפטי), גם היועץ המשפטי של הוועדה המקומית.

בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות ייעוץ משפטי נקבע כי על עירייה למנות עורך דין שימש יועצה המשפטי והוא יהיה עובד העירייה ויחולו על מינויו וכהונתו ההוראות החלות על עובדי עירייה. לעירייה יועץ משפטי שהוא עובד העירייה⁵³.

במחלקה המשפטית בעירייה חמישה עורכי דין עובדי עירייה בשכר, לרבות היועץ המשפטי של העירייה. עורכי הדין שבמחלקה מסייעים ליועץ המשפטי במילוי תפקידו, ואחד מהם מכהן גם כתובע מטעם הוועדה המקומית בעבירות על דיני התכנון והבנייה. העירייה שוכרת גם שירותי ייעוץ משפטי חיצוני (לא כעובד קבוע של העירייה): נמצא כי זה כ-25 שנה העירייה מקבלת שירותי ייעוץ משפטי ממשרד עו"ד חיצוני (להלן - היועץ המשפטי החיצוני). ההסכם האחרון נחתם בין העירייה ובין היועץ המשפטי החיצוני בדצמבר 2017 ותוקפו לשנתיים מינואר 2018.

לפי ההסכם, היועץ המשפטי החיצוני נדרש לתת ייעוץ משפטי לעירייה, לוועדה המקומית, לוועדת המשנה שלה, לרשות הרישוי ולמחלקת התכנון בעירייה; להשתתף בישיבות של ועדות התכנון השונות; ולייצג את העירייה, לרבות ועדות התכנון שלה, בהליכים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים לסוגיהם, בין השאר בבתי המשפט ובוועדות ערר. בתמורה לשירותים האמורים תשלם לו העירייה שכר טרחה חודשי קבוע בסך 101 אלף ש"ח בקירוב, בתוספת מע"מ⁵⁴. יצוין כי עלות העסקתם של חמישה עורכי דין כעובדים מן המניין במחלקת הייעוץ המשפטי של העירייה, בכללם היועץ המשפטי של העירייה, היא כ-1.5 מיליון ש"ח בממוצע בשנה.

משרד מבקר המדינה קבע בעבר⁵⁵ לגבי התקשרות של רשות מקומית עם יועץ משפטי חיצוני כי כנאמני הציבור, על הרשויות המקומיות המזמינות עבודה משפטית מעורכי דין חיצוניים או ממנות יועץ משפטי חיצוני, לנהוג בהגינות ובשקיפות ולשמור על עקרון ההזדמנות השווה. הדברים מקבלים חיזוק מן הפרשנות המצמצמת של הפסיקה לפטורים מחובת המכרזים ומהוראות חוזר מנכ"ל המדגישות את הצורך בפנייה לכמה מציעים גם בנסיבות של פטור ממכרז. לפיכך מן הראוי שהרשויות המקומיות יפרסמו את בקשתן להצעות להתקשר עם יועצים משפטיים פוטנציאליים, ויקבעו להליך בחירתם אמות מידה ברורות אשר יאפשרו את בחירת ההצעה המיטבית מבחינת מחיר ואיכות. הדבר

53 עו"ד חיים מלכה, היועץ המשפטי של העירייה, פרש מתפקידו ב-10.9.17. הוא חזר לעבודה בתפקיד זה באופן זמני באישור משרד הפנים ב-1.4.18 לשמונה חודשים - עד 30.11.18. במקומו מונתה עו"ד קרן רזליס אשר נכנסה לתפקיד ב-2.9.18.

54 לדוגמה, בשנת 2015 הסתכם שכר הטרחה של היועץ המשפטי החיצוני כ-1.6 מיליון ש"ח, בשנים 2016 ו-2017 כ-1.4 מיליון ש"ח בכל שנה, ובשנת 2018, עד חודש אוקטובר, כ-1.3 מיליון ש"ח.

55 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133 (להלן - הדוח בנושא שירותים משפטיים).



נמצא כי כל
התקשרויותיה של
העירייה עם היועץ
המשפטי החיצוני בכל
תקופת העסקתו
בוצעו בלי שהעירייה
פרסמה מכרז או
קיימה הליך תחרותי
אחר

אף יתרום להגברת אמונו של הציבור ברשות המקומית ויצמצם את החשש למשוא פנים⁵⁶.

עוד קבע משרד מבקר המדינה בעניין זה כי יש חשיבות לתחלופה במתן שירותים משפטיים, שכן שירות ממושך יוצר יחסי קרבה מיוחדים המביאים לידי תלות. התחלופה גם מאפשרת לעורכי דין רבים יותר ליהנות מן "העושר הציבורי" בביצוע עבודות עבור הרשויות המקומיות. זאת ועוד, בהתקשרות ממושכת של רשות מקומית עם אותו עורך דין חיצוני היא חשופה פחות לשינויים אפשריים בתנאי השוק ולצורך בעדכון תנאי השירות שהיא נזקקת לו מעורך הדין החיצוני. לפיכך יש בהתקשרות ארוכת טווח חשש רב יותר להנצחת הסדרים שאינם בהכרח לטובת הרשות. אי לכך ראוי שכלל הרשויות ירעננו את שורות יועציהן המשפטיים החיצוניים מדי פעם בפעם, באופן שלא יפגע במקצועיות השירות שהן מקבלות מחד גיסא וייתישב עם עקרון שוויון ההזדמנויות ומניעת משוא פנים מאידך גיסא⁵⁷.

נמצא כי כל התקשרויותיה של העירייה עם היועץ המשפטי החיצוני בכל תקופת העסקתו נעשו בלי שהעירייה פרסמה מכרז או ערכה הליך תחרותי אחר.

בתשובת היועץ המשפטי החיצוני למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת היועץ המשפטי החיצוני) נמסר כי עריכת מכרז היא הדרך המועדפת על פי הנוהל, אך קיימת אפשרות לפעול בהתאם לתקנה 3(8) לתקנות המכרזים. עוד צוין כי בחירת אופן ההתקשרות נתון לשיקולה של העירייה וליועץ, כנותן שירות, אין מקום להתערב באופן הבחירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד לפעול בהתאם לחוזר המנכ"ל ולפרש את הפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) בצמצום, ובהתקיים התנאים שנקבעו בחוזר, וגם במקרה שהפטור חל, עליה לקיים פנייה לכמה מציעים על מנת להבטיח קיומו של הליך תחרותי ושוויוני.

בתשובת הוועדה המקומית נמסר כי ההתקשרות בין העירייה ובין היועץ המשפטי החיצוני לא חודשה באופן אוטומטי אלא נבחנה בכל סיום תקופה מחדש, בידי מנכ"ל העירייה, היועץ המשפטי של העירייה והגזבר, ונשקלו השיקולים הרלוונטיים, לרבות היקף השירות, איכותו, זמינות ומומחיות, ולאחר קבלת משוב מהגורמים שמקבלים את השירות בעירייה ובוועדה.

בתשובת היועץ המשפטי החיצוני נמסר כי כל התקשרות בינו ובין העירייה נעשתה לתקופה מוגבלת, שנתיים עד שלוש שנים, ונבחנה בכל פעם מחדש, על בסיס השירות והטיפול שניתנו, היקף השירות והצורך בו והמחיר בעדו. גם נוסח ההסכם נבחן ונדון בכל פעם מחדש.

56 הדוח בנושא שירותים משפטיים, עמ' 149.

57 הדוח בנושא שירותים משפטיים, עמ' 159.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לאחר התקשרות עם היועץ המשפטי החיצוני לתקופה כה ארוכה, העולה על 25 שנה, יש לבחון את ההתקשרות עם היועץ ואת תנאיה, לרבות היקף השירותים הדרוש, באמצעות בחינה של הצעות נוספות ולא בחינה פנימית של העירייה לאותה הצעה. זאת ועוד, עקרונות היעילות והחסכון מחייבים אותה לעשות שימוש מושכל בכספי ציבור, ומשום כך עליה לבחון את סבירות הסכומים שהיא משלמת ליועץ המשפטי החיצוני⁵⁸, גם לנוכח העובדה כי במחלקת הייעוץ המשפטי של העירייה מועסקים חמישה יועצים משפטיים בשכר.

בהסכם עם היועץ המשפטי החיצוני נקבע כי הוא נדרש להעניק ייעוץ משפטי שוטף לוועדה המקומית. תקנה³(8) לתקנות המכרזים קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים.

בנוהל מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009⁵⁹ (להלן - נוהל משרד הפנים 5/2009) - נקבע כי ככלל אין להעסיק עורכי דין חיצוניים לביצוע עבודות משפטיות במשימות שמטיבן צריך לבצע אותן היועץ המשפטי של הרשות. הנוהל הגביל את הרשות המקומית וקבע שהיא תוכל למסור עבודות לעורכי דין חיצוניים רק למטרות האלה: ייצוג הרשות בהליכים שונים; מתן חוות דעת בסוגיות הדורשות מומחיות או בסוגיות מורכבות במיוחד בתחום שאינו תחום עיסוקו הרגיל של היועץ המשפטי של הרשות; ייעוץ משפטי בתחום המצריך מומחיות מיוחדת; ועבודות חד-פעמיות בהיקף נרחב לנושאים בתחום הגבייה שאינם כרוכים במורכבות משפטית מיוחדת אך מצריכים עבודה מרובה. אף שבנוהל זה ביקשו להגביל את סוגי העבודות המשפטיות שרשות מקומית רשאית למסור לעורך דין חיצוני, לא הוגבל בו ההיקף שאפשר למסור לו.

נוהל משרד הפנים 5/2009 קובע במפורש כי ייעוץ משפטי לוועדה מקומית אינו כלול במסגרת העבודות שאפשר למסור לעורך דין חיצוני, וככלל נדרש שאת הייעוץ בנושא זה ייתן היועץ המשפטי לרשות המקומית.

בתשובת הוועדה המקומית צוין כי הייעוץ המשפטי לוועדה נמסר בחלקו ליועץ המשפטי החיצוני, ואחד מעורכי הדין בצוות המחלקה המשפטית, שהוסמך כתובע עירוני, הוא זה שמשמש יועץ משפטי לוועדה ומתוקף תפקידו הוא נוכח בישיבות הוועדה ומייעץ לה.

בתשובת היועצת המשפטית של העירייה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת היועצת המשפטית של העירייה) נמסר כי המחלקה המשפטית

58 ראו גם בדוח בנושא שירותים משפטיים, עמ' 162 - 165.

59 מנכ"ל משרד הפנים הקפיא את הנוהל בפברואר 2010, בעקבות דרישתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.



עולה כי היועץ
המשפטי החיצוני
מעורב באופן מלא
בייעוץ משפטי
לוועדה, נוכח
בישיבותיה ומייעץ לה
באופן שוטף, ולא רק
בהליכים משפטיים או
בעניינים הדורשים
מומחיות, דבר שאינו
מתיישב עם הוראות
חוזר המנכ"ל

נעזרת בשירותי היועץ המשפטי החיצוני בין השאר בייעוץ משפטי שוטף לוועדה המקומית, בהתאם לצורך, משום שלסגל המחלקה המשפטית לא היה הידע והמומחיות הדרושים לכך. עוד ציינה כי הייעוץ המשפטי שניתן לוועדה על ידי המחלקה המשפטית נעשה באמצעות תובע הוועדה, ולאחרונה הורחב היקף הייעוץ השוטף כך שבפועל מייעצת גם היא בתחום זה.

בתשובת היועץ המשפטי החיצוני צוין כי היועץ המשפטי של העירייה הוא זה שמעניק ייעוץ לוועדה המקומית, ונושאי הטיפול שמועברים אליו בתור יועץ חיצוני עיקרם הליכים משפטיים, עררים ומתן חוות דעת בסוגיות מורכבות שדורשות מומחיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אין לתשובתה סימוכין שאפשר ללמוד מהם כי תובע הוועדה היה מעורב בהענקת ייעוץ משפטי לוועדה. מן התייעוד הקיים עולה כי היועץ המשפטי החיצוני מעורב באופן מלא בייעוץ משפטי לוועדה, נוכח בישיבותיה ומייעץ לה באופן שוטף, ולא רק בהליכים משפטיים או בעניינים הדורשים מומחיות, דבר שאינו מתיישב עם הוראות חוזר המנכ"ל.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי המשך העסקתו של היועץ המשפטי החיצוני ללא הליך תחרותי כלשהו לבחירתו אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרון השוויון. קיום הליך תחרותי מאפשר שירות איכותי, הזדמנות שווה לכל מי שמעוניין להציע את שירותיו לעירייה ותחרות בין המציעים, המבטיחה לא אחת התקשרות במחירים סבירים וחסכון לקופה הציבורית. על העירייה לקיים בהקדם הליך תחרותי לבחירת שירותי ייעוץ משפטי, ולעמוד על כך שיהיו בידיה כל המידע על הכישורים ועל הניסיון הרלוונטיים של המשתתפים. על משרד הפנים לתת את דעתו על העסקת היועץ המשפטי החיצוני בעירייה לתקופה ממושכת ללא הליך תחרותי ולהיקף השירותים שהוא נותן לה, ולהנחות את העירייה בהתאם.

הוועדה המקומית ציינה בתשובתה כי היא מקבלת שירותים משפטיים מכוח הסכם שנחתם בטרם כניסתו לתוקף של הנוהל, ותוקפו יפוג בסוף שנת 2019. בתום תקופת ההסכם תיערך העירייה כנדרש על פי החוק ועל פי נוהל משרד הפנים, מתוך הקפדה על כללי מתן ההזדמנות השווה.

חשש לניגוד עניינים של היועץ המשפטי החיצוני

כאמור, העירייה מקבלת מהיועץ המשפטי החיצוני שירותי ייעוץ משפטי זה כ-25 שנה. ההתקשרות האחרונה של העירייה עימו נחתמה בדצמבר 2017 ותוקפה יפוג בדצמבר 2019 (להלן - ההסכם האחרון).

1. עקרון יסוד הוא כי יש להימנע מניגוד בין עניין שאדם מטפל בו ובין עניין אישי או מוסדי שלו (להלן - ניגוד עניינים).

הכלל שאוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים הוא כלל עצמאי החל על רשויות השלטון, ואף אין צורך בהוראת דין מיוחדת שתקבע כי אסור לעובד להימצא במצב המעורר חשש לניגוד עניינים. בהתקשרות הרשות עם יועצים חיצוניים עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים בין עבודת היועץ למען הרשות המקומית ובין עניין אחר שלו או בין תפקיד אחר שהוא ממלא.

בנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מס' 2/2011⁶⁰ (להלן - הנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים) נקבע הליך שיבטיח כי קודם להעסקתם של יועצים ברשויות המקומיות תיבחן סוגיית ניגוד העניינים אצל כל מועמד לתפקיד וינקטו צעדים, לפי הצורך, שימנעו מצבים שעלול להתעורר בהם חשש לניגוד עניינים.

עוד נקבע בנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים כי התנאי לתחילת עבודתו של המועמד שייבחר הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון לעניין זה.

סעיף 4(ד) לנהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים קובע כי "במקרים שבהם, לדעת היועץ המשפטי, ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בין עניינו האחר של המועמד לבין תפקידו ברשות המקומית בדרך של עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, יערוך היועץ המשפטי הסדר, כאמור, לפי העקרונות המותווים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שהוזכרה לעיל".

בסעיף 4(ה) לנהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים נקבע כי "אם סבר היועץ המשפטי כי בנסיבות המקרה לא ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בדרך של עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, ואין מנוס מלפסול את המועמד מלשמש בתפקיד, הוא יעביר את מסקנתו זו להתייחסות המועמד ולאחר קבלת התייחסותו בכתב, ואם לא שינה את דעתו, יעביר את חוות דעתו לראש הרשות המקומית ולאחראי. אם נקבע בחוות דעתו של היועץ המשפטי כי בנסיבות העניין לא ניתן לנטרל את ניגוד העניינים, לא יועסק המועמד על ידי הרשות המקומית בתפקיד זה".

בסעיף 5 לנהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים נקבע כי היועץ המשפטי של הרשות המקומית יזהיר את המועמד לתפקיד כי האחריות להימנע מניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה עליו. על המועמד מוטלת חובה, כאמור, ובכלל זה מוטלת עליו החובה להיוועץ ביועץ המשפטי של הרשות המקומית בכל מקרה של ספק בדבר יישום הוראות ההסדר, או בסוגיות שלא נצפו מראש העשויות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, ולפעול לפי הנחיותיו. כן יזהיר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את המועמד כי אם חל שינוי בתוכן הצהרותיו בשאלון, חובתו היא לפנות

אל היועץ המשפטי של הרשות המקומית, למסור לו בכתב את מלוא המידע הרלוונטי ולפעול על פי הנחיותיו.

בסעיף 6 לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים נקבע כי יש לעגן את ההוראות של הנוהל בחוזה ההעסקה של היועץ, ולקבוע כי קיום הנוהל הוא תנאי מהותי להעסקתו של היועץ, והפרתו תהיה הפרה מהותית של החוזה על כל הנובע מכך.

בסעיף 9 לחוזר 8/2016 נקבע:

"9.1 על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים וימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים.

9.2 לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011".

בסעיף 14(א) לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986, נקבע כי "לא ייצג עורך דין לקוח, לא יקבל על עצמו לייצגו ולא ימשיך בייצוגו, אם קיים חשש שלא יוכל למלא את חובתו המקצועית כלפיו, בשל עניין אישי שלו, או בשל התחייבות או חובת נאמנות שיש לו כלפי אחר או בשל עומס עבודה או בשל סיבה דומה אחרת".

2. בסעיף 9 להסכם האחרון (בין העירייה ליועץ המשפטי החיצוני) נקבע כי על היועץ המשפטי החיצוני, במסגרת מתן השירותים לעירייה, לפעול על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים ולשמור על סודיות, וזאת בלי לגרוע מחובת העמידה בכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית). סעיף דומה נכלל גם בהסכם שחתמו הצדדים לתקופה שקדמה לכך, מינואר 2016 עד דצמבר 2017. בשני ההסכמים לא צוין כי הפרת הנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים תהיה הפרה מהותית של ההסכם, כפי שנקבע במפורש בסעיף 6 לנוהל.

נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני מייצג כמה יזמים הבונים בתחום קריית אתא, וההסכם שחתמה העירייה עימו נכתב על נייר הפירמה של משרד היועץ המשפטי החיצוני.

עוד נמצא כי במהלך תקופת ההתקשרות עימו, ובניגוד לנוהל משרד הפנים, לא ערכה העירייה ליועץ המשפטי החיצוני הסדר למניעת ניגוד עניינים שיסדיר את אופן הטיפול במקרים שהוא מנוע מלעסוק בהם. בעקבות הביקורת ובמהלכה, הוציא היועץ המשפטי החיצוני ביוני 2018, מכתב לעירייה שכותרתו "הסדר למניעת ניגוד עניינים" ופירט בו את שמות

הקבלנים שהם לקוחותיו והתחייב שלא לטפל בכל עניין שקשור בהם מול הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה על המחלקה המשפטית של העירייה לפעול למילוי תנאי הנוהל במלואם, לרבות עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים עימו עוד בתקופות שקדמו לביקורת, במיוחד לנוכח העובדה שהיועץ המשפטי החיצוני מייצג יזמים אחדים הבונים בתחום העיר ומגישים את בקשות הבנייה לטיפול הוועדה המקומית שהוא יועצה המשפטי. בנסיבות אלה, היעדר הסדר למניעת ניגוד עניינים עלול להעמיד את היועץ במצב של חשש לניגוד בין שמירת האינטרסים של העירייה ובין שמירת האינטרסים שלו והתחייבויותיו או חובת נאמנותו לאחרים.

נמצא כי במהלך תקופת ההתקשרות עם היועץ המשפטי החיצוני, העירייה לא הכינה עבורו הסדר למניעת ניגוד עניינים שיסדיר את אופן הטיפול במקרים שהוא מנוע מלעסוק

בהם

3. היועץ המשפטי החיצוני נותן ייעוץ משפטי שוטף לוועדה המקומית ומייצג אותה גם בעררים המוגשים נגדה. הוא נדרש להכין ולהגיש תגובות לערר ולהופיע בדיוני ועדת הערר המחוזית - מחוז חיפה, המטפלת בעררים בנושא תכנון ובנייה⁶¹. מעיון במדגם של עררים שהוגשו נגד הוועדה, הנוגעים בעיקר לבקשות בנייה שכללו זכויות מכוח תמ"א 38, נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני הוא מי שטיפל בהם ונכח מטעם הוועדה בדיוניה של ועדת הערר, עם אדריכלית העיר.

נמצא כי עם לקוחותיו הפרטיים של היועץ המשפטי החיצוני נמנים גם קבלני בנייה (ארבעה במספר) הפועלים בתחום העירייה ובקשותיהם להיתרי בנייה נדונו בוועדה המקומית.

עוד נמצא כי נוסף על היועץ המשפטי החיצוני שמשותף בדרך כלל בישיבות הוועדה, משותף בהן גם תובע הוועדה אשר נמנה עם צוות המחלקה המשפטית.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית בשנים 2017 - 2018 עולה כי היועץ המשפטי החיצוני נמנע מלהשתתף בדיוני הוועדה בעניינם של אותם קבלני בנייה המבצעים עבודות בנייה בעיר. לדוגמה, בשנים האמורות נמנע היועץ המשפטי החיצוני מלהשתתף בשלוש ישיבות שנדונו בהן חמישה תיקים שנגעו לכמה מאותם הקבלנים. יצוין כי תובע הוועדה נכח בישיבות האמורות.

61 ועדה שהוקמה מכוח סעיף 12א לחוק התכנון והבנייה ובין שאר תפקידיה לדון בעררים על החלטות ועדה מקומית או רשות רישוי באותם עניינים כפי שנקבעו בסעיף 12ב לחוק.



נמצא כי אף על פי שהיועץ המשפטי החיצוני נמנע מלטפל בערר, הוועדה העבירה לו בזמן אמת את הזימון לשיבת ועדת הערר שקיבלה, החלטות ביניים של ועדת הערר והעתק של פרוטוקול הדיון בערר

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי אמנם היועץ המשפטי החיצוני נמנע מלהשתתף בדיונים הנוגעים לסעיפים מסוימים בשיבות הוועדה, בגלל קשרי לקוח-עו"ד שבגינם הוא מנוע מלטפל בעניינים של כמה קבלנים פעילים בעיר מחשש לניגוד עניינים, אך היה על העירייה לבחון את ההשלכות הציבוריות והמקצועיות של קשריו אלה ולהסדיר עניין זה בצורה ברורה ומפורשת בהסדר למניעת ניגוד עניינים, שיבחן ויגדיר ליועץ המשפטי החיצוני כיצד עליו לנהוג במקרים דומים. זאת ועוד, תפקיד היועץ המשפטי לרשות המקומית הוא לגלות עצמאות מקצועית, ובעניין תוכן חוות דעתו המשפטית אין עליו מרות אחרת זולת מרות החוק.

נמצא כי במקרים מספר שהיועץ המשפטי החיצוני נמנע מלהשתתף בהם בשיבות הוועדה שנדונו בהן בקשות בנייה שהגישו קבלנים שהם לקוחותיו, הוועדה העבירה לידי את החומרים שהיו קשורים בעררים הנוגעים להם בזמן אמת, לרבות תגובות הוועדה המקומית לערר, פרוטוקול הדיון בוועדת הערר והחלטות שניתנו בערר. כלומר הוא עודכן בטיפול בעררים שהוגשו לוועדת הערר המחוזית נגד הוועדה ונגד כמה מלקוחותיו - קבלני הבנייה - והנוגעים להיתרי הבנייה שנתנה הוועדה לאותם קבלנים. להלן שלוש דוגמאות:

ערר מס' 417/14

הערר נסב על החלטת הוועדה המקומית לאשר היתר להריסת מבנה חד-קומתי קיים ולהקמת בית משותף בן שבע קומות ובו 11 דירות, תוך ניצול זכויות תמ"א 38. הערר הוגש נגד הוועדה המקומית ונגד יזם מקומי, שהיועץ המשפטי החיצוני טיפל בענייניו. עיקר ההתנגדויות בערר שהגישו תושבים הגובלים במגרש היה שהבקשה יוצרת מבנה "מפלצתי" בלב השכונה המאופיינת בבנייה צמודת קרקע, וכי לצד זכויות התמ"א הוענקו לזים זכויות מרחיקות לכת המאפשרות לו לבנות מבנה גדול וצפוף ובו יחידות דיור רבות מאוד במגרש ששטחו 526 מ"ר נטו.

הוועדה המקומית החליטה לדחות את ההתנגדויות וקבעה כי גם בנייה על סמך התוכניות המאושרות הייתה יוצרת שינוי במצב הקיים. הוועדה הוסיפה כי הנימוק לאישור הבקשה הוא העובדה שהוועדה הפקיעה כ-40% מהמגרש שבבעלות הזים על מנת לאפשר הקמת תעלת ניקוז במגרש.

מעיון בתגובה על הערר שתויקה בתיק העררים של הוועדה עולה כי היא נוסחה בשפה משפטית וברמה מקצועית של עו"ד הבקיא בתחום העררים, אך לא הייתה חתומה ובסופה נרשם שם הוועדה המקומית בלבד.

נמצא כי אף על פי שהיועץ המשפטי נמנע מלטפל בערר זה, הוועדה העבירה לו בזמן אמת את הזימון לשיבת ועדת הערר שקיבלה, החלטות ביניים של ועדת הערר והעתק של פרוטוקול הדיון בערר. את הוועדה ייצגה בדיון אדריכלית העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי מאחר שהיועץ המשפטי החיצוני נמנע מלטפל בתיק אך הוא מטפל ומעורב בניסוח התגובות לעררים שהוועדה צד להם, להוציא את העררים הנוגעים ליזמים שהוא מייצג, היה על הוועדה לערב את המחלקה המשפטית של העירייה כדי שעו"ד מטעמה יטפל בערר. כן מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה שהעברת החלטות הביניים והפרוטוקול ליועץ המשפטי החיצוני עלולה הייתה להעמיד את היועץ המשפטי החיצוני במצב של חשש לניגוד עניינים.

בתשובת הוועדה נמסר כי במקרה זה לא היה צורך שעורך דין מטעם הוועדה המקומית ייצגה בפני ועדת הערר, שכן הסוגיה שנדונה בוועדת הערר הייתה סוגיה מקצועית שנגעה לחישובי שטחים. עוד צוין כי מהנדס העיר וצוותו הם אלה שערכו את התשובה על הערר, תוך הסתמכות על נוסח תגובות מן העבר. לעניין היעדר חתימה על מסמך התשובה על הערר, הוועדה טענה כי הדבר חסר כל משמעות.

בתשובת הוועדה המקומית ובתשובת היועץ המשפטי החיצוני צוין כי החומרים שקשורים בעררים שהוועדה המקומית מעורבת בהם מועברים למשרדו של היועץ המשפטי החיצוני על ידי מזכירת מהנדס העיר, כחלק מהליך פרוצדורלי גרידא, ואין בכך כדי להעיד כי הוא היה מעורב בעררים שנמנע מלטפל בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי גם אם החומרים הקשורים בעררים מועברים ליועץ המשפטי החיצוני כחלק מהליך מינהלי שגרת, עליה לנקוט משנה זהירות ולהימנע מהעברת חומרים בתיקים שהיועץ המשפטי החיצוני מנוע מלעסוק בהם, כדי למנוע את האפשרות שיועמד במצב של ניגוד עניינים.

ערר מס' 304/15

הערר מתייחס לבקשת היתר בנייה שניתן לחברה יזמית (להלן - החברה) להקמת שלושה מבני מגורים על מגרש ריק בעיר. על המגרש חלה תוכנית מתאר מקומית כ/150/ח, שמכוחה אפשר להוציא היתרי בנייה ושייעדה את המגרש למגורים ב1 וקבעה את זכויות הבנייה שאפשר לממשן במבנה אחד בן ארבע קומות.

הוועדה המקומית אישרה את בקשת הבנייה של החברה, שכללה בניית שלושה מבנים בני חמש קומות כל אחד ובסך הכול 26 דירות, ודחתה את ההתנגדויות המתנגדים, המתגוררים בבית משותף, מעבר לרחוב ומול המגרש דנן, הגישו ערר על החלטת הוועדה.

נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני מייצג את החברה, והוא נמנע מלהשתתף בדיון של ועדת המשנה של הוועדה המקומית בבקשת היתר שהגישה החברה לבניית שלושת המבנים. התגובה על הערר שהגישה הוועדה הייתה מנוסחת

בשפה משפטית ונחתמה בידי אדריכלית העיר, אשר נכחה בדיוני ועדת הערר כנציגה יחידה של הוועדה.

עוד נמצא כי בהחלטות הביניים של ועדת הערר ובהחלטה הסופית הופיע שמו של היועץ המשפטי החיצוני בתור בא כוחה של הוועדה, וכי כל החומר שהיה קשור בערר הובא לידיעתו: החלטות הביניים וההחלטה הסופית בערר, העתק התגובה על הערר, העתק של פרוטוקול הדיון בוועדת הערר, הודעה מטעם החברה שנשלחה לוועדת הערר וזימון לשיבת ועדת הערר שנשלח בדוא"ל ליועץ המשפטי החיצוני מטעם הוועדה המקומית. החומר לא הופץ לשאר עורכי הדין במחלקה המשפטית של העירייה, ולכן ספק אם היו הם מעורבים בערר.

בתשובתו ציין היועץ המשפטי החיצוני שאין מחלוקת על כך שלא הופיע לפני ועדת הערר בערר זה ולא טיפל בו, אך אפשר להבין את טעותה של ועדת הערר כשציינה את שמו של היועץ המשפטי החיצוני על גבי החלטתה, מתוך הרגל, שכן הוא מייצג את הוועדה המקומית בעררים רבים מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה להקפיד להימנע מלשתף את היועץ המשפטי החיצוני בעניינים שהוא מנוע מלעסוק בהם מחשש לניגוד עניינים. גם במקרה זה היה על הוועדה לערב את המחלקה המשפטית של העירייה כדי שעו"ד מטעמה יטפל בערר וייצגה בדיוני ועדת הערר. משלא עשתה כן, העמידה הוועדה את היועץ המשפטי החיצוני במצב של חשש לניגוד עניינים.

בתשובת הוועדה נמסר כי במקרה זה לא היה צורך בעורך דין מטעמה שייצגה בוועדת הערר, שכן לפי שיקול דעתו של המהנדס די היה בייצוג הצוות המקצועי. עוד צוין כי מהנדס העיר וצוותו הם שערכו את התשובה על הערר, על סמך נוסחון של תגובות עבר, בעזרת הלשכה המשפטית.

ערר מס' 87/14

באמצע שנת 2014 הוגש לוועדת הערר המחוזית ערר על החלטת הוועדה המקומית להתיר לחברה קבלנית ממרכז הארץ להרוס מבנה קיים במגרש בבעלות פרטית ולהקים תחתיו מבנה מגורים ומסחר בן עשר קומות. הבקשה הוגשה לפי תמ"א 38 ולפי תוכנית כ/222 החלה על המגרש ומכוחה אפשר להוציא היתרי בנייה. הוועדה דחתה את התנגדויותיהם של גובלים ואישרה את הבקשה, ובעלי הדירות הגובלים הגישו ערר על החלטת הוועדה.

ביולי 2014, כחודש לאחר הגשת הערר, העביר בעל המגרש את זכויותיו במגרש לחברה יזמית (להלן - החברה), לקוחתו של היועץ המשפטי החיצוני, על פי חוזה קומבינציה בינו ובין החברה, בתמורה לשירותי בנייה שיקבל מהחברה.

לשם מימוש ההעברה מינה בעל המגרש כמה עורכי דין, ובהם היועץ המשפטי החיצוני, שיפעלו בשמו בהעברתן וברישומן של הזכויות על שם החברה בלשכת רישום המקרקעין.

נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני הגיש באוקטובר 2014 בשם הוועדה את התגובה על הערר, הגם שקודם לכן מונה כאמור לפעול בשם בעל המגרש ברישום הזכויות על שם החברה. כלומר בזמן הגשת התגובה על הערר התקיים קשר בין היועץ המשפטי החיצוני ובין הוועדה, במקביל לקשר בינו ובין החברה, דבר שהיה עלול להעמידו בניגוד עניינים, אך הוא לא הצהיר על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי בשל חשש לניגוד עניינים, היה עליה להקפיד שלא לערב את היועץ המשפטי החיצוני בטיפול בערר, שהיה מעורב בו ברישום הבעלות על הנכס שהחברה שייצג בנתה עליו את המבנה נשוא הערר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי בנסיבות העניין ולמען הזהירות ומראית העין, היה עליה להימנע מלהעביר ליועץ המשפטי חומרים בתיקים שהיה לו קשר אישי כלשהו אליהם.

הוועדה המקומית והיועץ המשפטי החיצוני ציינו בתשובתם כי יפיו הכוח שניתן לשם רישום המגרש על שם החברה נחתם ביולי 2014, והוא אינו רלוונטי להחלטה שניתנה על ידי הוועדה המקומית חודשים קודם לכן בקשר לבקשת היתר של חברה אחרת שאינה קשורה ליועץ המשפטי החיצוני. עוד ציינו כי העוררים לא טענו נגד ההיתר אלא נגד הזכויות שמעניקה תמ"א 38.

גם אם הערר דן בזכויות שמעניקה תמ"א 38 ולא בהיתר עצמו, כפי שנטען, היה על הוועדה להקפיד שלא לערב את היועץ המשפטי החיצוני בטיפול בו, כי בעת שנכח בדיון בערר הייתה לחברה נגיעה למגרש, ולכן לכל החלטה שתתקבל בערר לאחר הדיון שהשתתף בו תהיה השלכה על המגרש ועל החברה.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא העלתה ליקויים רבים, כמה מהם חמורים עד כדי פגיעה באמון הציבור בה. ממצאי הדוח מעידים על ליקויים בפעילותה של הוועדה במתן היתרי בנייה ובאי-הקפדה על אכיפת החוק במרחב התכנון שלה.

במרחב הוועדה בוצעה בנייה בלתי חוקית בלי שהוועדה עשתה די למיגורה של התופעה. במקרים רבים הסתפקה הוועדה בהתראות לעברייני בנייה בלי שנקטה פעולות אכיפה נוספות או אמצעים משפטיים להפסקת הבנייה הבלתי חוקית. בטיפול הלקוי של הוועדה בבנייה הבלתי חוקית בתחומה יש משום פגיעה בשלטון החוק.

הליקויים בהתקשרויות העירייה לתקופות ממושכות עם שמאים ועם היועץ המשפטי יש בהם כדי לפגוע בעקרון השוויון, היעילות והחיסכון ואף בכללי מינהל תקין. העירייה כרתה הסכם למתן שירותים משפטיים עם יועץ משפטי חיצוני לוועדה המקומית, אך עד יוני 2018 לא ערכה עימו הסדר למניעת ניגוד עניינים שיגדיר את תפקידו ויסדיר אותו באופן שלא יפגע בחובת הנאמנות שלו כלפי הוועדה וכלפי הציבור, הגם שייצג קבלני בנייה במרחב התכנון. במצב דברים זה, עד לעריכת ההסדר למניעת ניגוד עניינים עלולה הייתה הוועדה להעמידו בפועל במצב של ניגוד עניינים.

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

לנוכח הממצאים שהועלו בדוח בנוגע לתפקוד הוועדה, על הוועדה המחוזית, יחידת האכיפה הארצית ומינהל התכנון במשרד האוצר להפיק את הלקחים הנדרשים ולפעול לתיקון כל הליקויים שנמצאו.

