

דוח על הביקורת

בוועדה המקומית לתכנון

ולבניה "השומרון"

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "השומרון" בשנים 1992 - 1994. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לחודש אוגוסט 1995.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת נמסרו ליושב-ראש הוועדה - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "השומרון" עומדת לביקורת מבקר המדינה על-פי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הוועדה ותפקידיה

מרחב התיכנון המקומי השומרון (להלן - מרחב התיכנון) משתרע על שטח של כ-83,000 דונם. באוגוסט 1995 מנתה האוכלוסייה שבתחומו כ-66,000 נפש. מרחב התיכנון כולל את תחומיהן של המועצות המקומיות: אור עקיבא, בנימינה, גבעת עדה, גייסר א-זרקא, זכרון יעקב, פרדס חנה - כרכור ופרידיס, עוד.

לפי סעיף 17 לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), לכל מרחב תיכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה. בסעיף 19(א) לחוק (כנוסחו בתקופה הניסקרת) נקבע, כי במרחב תיכנון שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן - הרשויות המרחביות), יהיה הרכבה של הוועדה המקומית כלהלן: הממונה על המחוז או נציגו, שיבעה חברים שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות המרחביות, וכן נציג אחד לכל אחד מאלה - שר הפנים, שר הבריאות, שר הבינוי והשיכון, שר המשטרה והוועדה המחוזית. לנציגי השרים תהיה דעה מיעצת בלבד. כן יוזמן לדיוני הוועדה, דרך קבע, נציג רשות הכבאות שתחומה כולל את תחום הוועדה. בתפקיד יושב-ראש הוועדה המקומית שימש בתקופה הניסקרת ראש המועצה המקומית פרדס חנה - כרכור.

בשנים 1991 ו-1992 קיימה הוועדה המקומית 8 ישיבות בכל שנה, ובשנת 1993 - 10 ישיבות. הבדיקה העלתה, כי חברי הוועדה שאינם נציגי הרשויות המרחביות השתתפו בשנים האמורות רק בחלק מישיבות הוועדה המקומית: ב-9 מתוך 26 הישיבות שהתקיימו בתקופה זו השתתפו 2 נציגים; ב-8 ישיבות השתתף נציג אחד בלבד. נציג משטרת ישראל לא השתתף בישיבה כלשהי בתקופה האמורה. בשנת 1994 נערכו 10 ישיבות, ובחודשים ינואר עד יולי 1995 - 11 ישיבות. בישיבות שנערכו בשנים 1994 - 1995 השתתפו בדרך כלל גם חברי הוועדה שאינם נציגי הרשויות המרחביות.

ביולי 1995 מנה כוח האדם של הוועדה המקומית 23 עובדים, כולל מהנדס הוועדה המקומית. בפברואר 1994 פרש מהנדס הוועדה המקומית, ומהנדס אחר התקבל במיכרו פומבי לתפקיד מהנדס הוועדה.

תוכניות

הודעה על קביעת מרחב התיכנון המקומי השומרון פורסמה בצו התיכנון והבנייה (השומרון), התשמ"ג-1983, בפברואר 1983. גבולות מרחב התיכנון המקומי סומנו במפת מחוז חיפה של משרד הפנים. לכל אחת מהרשויות המרחביות שבמרחב התיכנון המקומי קיימת תוכנית מיתאר. הבעיות, כפי שיפורט בהמשך, נובעות מעובדת היות תוכניות אלה, בחלקן הגדול, מיושנות: חלק מהתוכניות הוכן בשנות השיבעים, ושתיים אף בשנות השישים, לפי התחלת תהליך העיור המואץ העובר על רשויות מקומיות אלה.

ההתפתחויות, שהחלו בעיקר בשנות השמונים, היו: הליכי עיור מואצים, גידול מתמיד במספר התושבים, בנייה למגורים בקנה מידה גדול - ובפרט בנייה שאופייה עומד בסתירה לאופי הכפרי המסורתי של המועצות המקומיות שבמרחב התיכנון המקומי. כל אלה התבטאו בהכנה, בקנה מידה נרחב, של תוכניות מפורטות רבות, ולעיתים קרובות - תוכניות נקודתיות (ועל כך להלן).

תוכנית לשינוי יעוד - בנובמבר 1992 הגישה המועצה המקומית בנימינה לוועדה המקומית תוכנית מפורטת לשינוי יעוד - מאיזור מלאכה לאיזור מגורים ומיסחר. התוכנית, המתייחסת לחלקה אחת ששיטחה כ-13.2 דונם, נועדה לשנות את הוראות תוכנית המיתאר של בנימינה, ולאפשר מגורים באיזור המיועד למלאכה. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, שאין בתוכנית, שנערכה על-ידי מתכנן חוץ, התייחסות להשפעת השינוי המוצע ביעוד הקרקע על השטחים הגובלים בחלקה. יש לציין, כי התוכנית המוצעת מאפשרת בנייה בצפיפות רבה באיזור מגורים (איזור מגורים א'), דבר האמור להבטיח תנאי מגורים משופרים במיוחד. בעל הקרקע, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), לא נתבקש לאשר את התוכנית המוצעת.

רק אחרי פניית משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית, במאי 1993, הועברה התוכנית המפורטת המוצעת לממ"י - לקבלת חוות-דעתו. כפי שהתברר מבדיקת המעקב, שנערכה במארכס 1994, אכן היו לממ"י הערות מהותיות והשגות לגבי התוכנית המוצעת: כך, למשל, העיר ממ"י, שהתוכנית המוצעת לא קבעה מהו מיספר יחידות הדיור המותרות לבנייה בחמישה מיגרשים באיזור התוכנית (מניעת צפיפות מגורים). עוד ציין ממ"י, שיש לקבוע איזה שטח בנייה יותר למיסחר ואיזה למגורים (הפרדת שימושי קרקע).

הערות ממ"י הועברו לוועדה המקומית בנובמבר 1993. בדצמבר 1993 הודיעה הוועדה למתכנן התוכנית, שרק לאחר הכנסת התיקונים, בתיאום עם נציג ממ"י, תמליץ הוועדה לפני הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית המוצעת.

הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) דנה בתוכנית המתוקנת בנובמבר 1994 והחליטה להפקידה, בהתאם להמלצת הוועדה המקומית, בכפיפות למיספר תנאים. תנאים אלה לא נראו לראש המועצה המקומית בנימינה, ובמארכס 1995 הוא ביקש מהוועדה המחוזית לשוב ולדון בתוכנית, אשר לדעתו היא פשוטה "וללא בעיות". בדיקת מעקב של הנושא, שנערכה בוועדה המחוזית בדצמבר 1995, העלתה שלא חלה התפתחות בהליכי אישור התוכנית. הוועדה המחוזית קבעה, שהחלטתה מנובמבר 1994 היא סופית, ולא יקויים דיון חוזר בתוכנית.

בהחלטתה מנובמבר 1994, קבעה הוועדה המחוזית, כי היא אינה רואה כיצד "משתלבים יחדיו בתי-מגורים עם בתי-מלאכה צמודים", כפי שמראה התוכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, הייתה הוועדה המקומית צריכה לתת דעתה לנקודה זו בטרם תאמץ את התוכנית ותעביר אותה לוועדה המחוזית, בצירוף המלצתה, להפקדה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי בהעדר תשומת הלב הראוייה ודאגה מתמדת לנושאים שהוזכרו לעיל, קיימת סכנה של היווצרות הליכי עיור בילתי מבוקרים ובילתי הפיכים במרחב התיכנון של הוועדה המקומית שומרון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית, בבואה לדון בתוכניות המובאות לפניה, להביא בחשבון שיקולים את האינטרס הציבורי לטווח ארוך וכן שיקולים ענייניים-ערכיים, מול שיקולים פרטניים וקיצרי טווח.

רישוי הבנייה והפיקוח עליה

רישוי הבנייה

הטיפול בבקשות להיתרי בנייה - הבקשות למתן היתרי בנייה, המוגשות לוועדה המקומית, נבדקות על-ידי הנדסאית הוועדה מבחינת התאמתן לתוכניות החלות על אתר הבנייה המוצע: אחוזי הבנייה, מירווחים קידמיים וצדדיים, מיספר יחידות הדיוור למיגרש בנייה וכדומה. כמו-כן נבדקים מידת מילוי פרטי הטפסים של הבקשה למתן ההיתר, החתימות השונות (מגיש הבקשה, עורך הבקשה, בעל הנכס) והמיסמכים שיש להגיש עם טופסי הבקשה.

תוצאות הבדיקה נרשמות בטופס מיוחד שנקבע לכך (להלן - טופס הבדיקה), המצורף לבקשה למתן היתר. המשך בדיקת הבקשה להיתר הוא בידי מהנדס הוועדה, הנדרש - לפי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות) - לאשר שהבקשה תואמת את הוראות התקנות והתוכניות החלות על אתר הבנייה, ואם אינה תואמת - לפרט את מהותה ומידתה של הסטייה, ולחוות-דעתו בעניין התרת שימוש חורג או מתן הקלה. בשלב זה מועבר תיק הבנייה לדיון בוועדה המקומית. בפרוטוקול של ישיבת הוועדה נרשמת החלטתה - היענות לבקשה להיתר בנייה או דחייתה, וכמו-כן התנאים בהם ניתן ההיתר.

נמצא, כי לעיתים קרובות חסרו בתיקים נתונים ותיעוד, שהוועדה המקומית דרשה ממגישי הבקשות את המצאתם, כדי שיהיה לפניה מידע מלא בשעת דיוניה במתן ההיתר. הוועדה דנה בבקשות והוציאה היתרי בנייה, אף בלי שנתונים אלה הומצאו לה. במיקרים אחרים לא הביא מהנדס הוועדה לפניה נתונים חיוניים, שהיו דרושים לה כדי לשקול את אישור הבקשה או דחייתה, כגון פירוט הוראות התוכניות המפורטות החלות על אתרי הבנייה. מהתיעוד עולה, כי גם במיקרים כאלה אישרה הוועדה את הבנייה, ולמגישי הבקשות הוצאו היתרי בנייה (על כך ראה בהמשך).

עוד העלתה הבדיקה, שהוועדה המקומית לא דאגה לקביעת הסדרים, שמטרתם קיום מעקב שוטף ומסודר אחר ביצוע הוראותיה ומילוי התנאים שקבעה למתן היתרי הבנייה, גם אם מילוי דרישותיה אלה היה תנאי מוקדם למתן היתר בנייה. מהבדיקה עולה, שבמיקרים רבים הוצאו היתרי בנייה גם כאשר מגישי הבקשות למתן היתר לא עמדו בתנאים אלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ביולי 1992, הודיעה הוועדה המקומית, שהיא תעשה כל מאמץ שכל הנתונים הדרושים לה יהיו לפניה בשעת הדיון בבקשות למתן היתרי בנייה. עוד הודיעה הוועדה המקומית, שהיא תקיים "מעקב שלם" אחר מילוי כל התנאים המוקדמים להוצאת היתרי הבנייה. בדיקה נוספת, שנערכה בשנת 1993, העלתה, כי עדיין מוצאים היתרי בנייה מבלי שכל החומר הדרוש לקבלת החלטה נמצא בתיק הבנייה. כמו-כן לא מוספרו המיסמכים בתיק, ותוכנם לא נרשם בדף פעולה.

רישום הבקשות למתן היתר והוצאת היתרי בנייה - הרישום השוטף של הבקשות למתן היתרי בנייה ושל הליכי הוצאת היתר הבנייה נועד לשמש חומר לקיום מעקב אחר הטיפול בבקשות, לקביעת תוכנית עבודה למפקחים על הבנייה באתרים וכמו-כן לצורכי סטטיסטיקה. בוועדה המקומית הייתה נהוגה כרטסת ידנית לרישום הבקשות והטיפול

בהן. הכרטסת הייתה ערוכה לפי המיספר הסידורי של הבקשות להיתרי הבנייה. לכל בקשה למתן היתר נפתח כרטיס, בו צריך היה לרשום את הנתונים הבאים: מהות הבקשה, פרטי המבקש ועורך הבקשה, נתוני אתר הבנייה המוצע, החלטת הוועדה המקומית, וכן מועדי התחלת הבנייה וסיומה.

בדיקה מידגמית של הכרטסת העלתה, שהוועדה המקומית לא נהגה לרשום בכרטיסים את מועדי הגשת הבקשה למתן ההיתר, כך שלא ניתן היה לדעת, ללא עיון בתיק עצמו, מהו הזמן העובר מהגשת הבקשה עד למתן היתר הבנייה - נתון שהוא משמעותי לגבי פעילותה השוטפת של הוועדה המקומית.

באף אחד מהכרטיסים שנבדקו לא נרשמו מועדי הוצאת היתר הבנייה, התחלת הבנייה באתר וסיומה. בחלק מהכרטיסים שנבדקו לא נרשם תאריך ישיבת הוועדה המקומית, בה נדונה הבקשה למתן היתר ומיספר הישיבה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ביולי 1992, הודיעה הוועדה המקומית, שבעיקבות הערותיו היא תערוך בדיקה ואירגון מחדש של טפסים אלה. בדיקת מעקב, שנערכה במארכס 1994, העלתה שהוועדה מיחשבה חלק גדול מפעילותה. במערכת פועלות מספר תוכנות. כך, למשל, הונהגה תוכנה מיוחדת למערכת הרישוי והפיקוח על הבנייה ומערכת תוכניות בניין עיר מפורטות. הנהגת מיחשוב והקפדה על יישום עשויים לתרום לתיקון חלק מהליקויים, שהם טכניים במהותם. השיפור מותנה בהקפדה על נוהלי העבודה ובקיום בקרה שוטפת ועיקבית מצד מהנדס הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי העובדה שאין היא נוהגת למספר את התיעוד שבתיקים ולרשום בהם, בצורה מסודרת, את תוכנם, עשויה להוות פירצה המקלה על הוצאת מיסמכים מתיקי הבנייה, מבלי להשאיר עיקבות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הוועדה, שניתנה הוראה לצרף לכל תיק בנייה דף פעולה, בו יסומן כל מיסמך במיספר ותירשמה הפעולות שבוצעו. בדיקת מעקב, שנערכה במארכס 1994, העלתה שלגבי תיקי הבנייה החדשים - הליקוי תוקן.

בדיקה מידגמית של תיקי בנייה העלתה, שחסרו בהם תיעוד ורישומים שונים, כגון: נסחי רישום ממירשם המקרקעין ודוחות מהביקורים שהמפקחים על הבנייה עורכים באתרי הבנייה. עוד העלתה בדיקת התיקים, שלא נערך מעקב אחרי מילוי תנאי ההיתר עליהם החליטה הוועדה המקומית.

בדיקת מעקב, שנערכה באוגוסט 1995, העלתה, כי בעיקבות הערות הביקורת תוקנו הליקויים העיקריים בתחום זה.

פיקוח על הבנייה

בתקופה אליה מתייחס דוח זה העסיקה הוועדה המקומית שני מפקחים על הבנייה, ומרחב התיכנון שלה חולק ביניהם. בשנת 1994, אחרי שמהנדס הוועדה החדש החל בכהונתו, הוגדל מיספר המפקחים לארבעה, וב-1995 נוסף מפקח חמישי.

מתפקידו של המפקח ללוות את הבנייה באתר - החל בשלב הגשת הבקשה למתן היתר, במטרה לוודא שהבנייה באתר לא תקדם להוצאת ההיתר, וכלה בבדיקה עם סיום הבנייה, במטרה לוודא שמקבל ההיתר עמד בכל התנאים שפורטו בהיתר הבנייה. בהתאם לתוצאות בדיקה אחרונה זו, שעל המפקח לרשום בטופס מיוחד, מוצא, אחרי אישור מהנדס הוועדה,

טופס המאשר חיבור הבניין לרשתות החשמל והמים והמאפשר את איכלוסו (להלן - טופס 4).

בדיקת תיקי הבנייה העלתה קיום דפוסי פעולה, לפיהם "הלכה הוועדה המקומית לקראת קבלנים מסויימים" ואיפשרה להם, לעיתים קרובות, לבנות בניגוד להוראות החוק ולתוכניות מפורטות תקפות. להלן דוגמאות:

א. **הקמת מיבנה למגורים בניגוד לחוק** - בשנים 1991 - 1992 ניבנה במרכז כרכור בניין מגורים של ארבע קומות. הבדיקה העלתה, שהקבלן והחברה הקבלנית שבבעלותו (להלן - הקבלן) הציגו לפני הוועדה המקומית, במטרה לקבל היתר בנייה, נתונים שהוגדרו בכתב-אישום נגד הקבלן (ראה להלן) - "כוזבים ומטעים". למיבנה הוצא היתר בנייה בניגוד להוראות התוכנית המפורטת החלה על אתר הבנייה (להלן - התב"ע), וכאשר בוטל ההיתר - חודש אחרי הוצאתו - נמשכה הבנייה, עד לסיומה, ללא היתר בנייה. המיבנה אוכלס, אף שלא הוצא לגביו טופס 4. הנושא נדון בשנים 1991 - 1995 בבית-משפט השלום בחדרה ובבית-המשפט המחוזי בחיפה. למועד סיום בדיקת המעקב, דצמבר 1995, קבע בית-המשפט מועד (ספטמבר 1996) לדיון במתן צו הריסה למיבנה.

להלן תיאור ההתפתחויות בנושא:

בינואר 1991 הגיש הקבלן לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה להקמת בניין מגורים של ארבע קומות, ובו 16 יחידות דיור. התוכניות נערכו על-ידי אשתו של מהנדס הוועדה המקומית.

אתר הבנייה סווג בהתאם לתב"ע כ-"מרכז אזרחי", בו השטח המינימלי של מיגרש לבנייה הוא 500 מ"ר (או "כמו שקיים" על-פי הגדרת התב"ע); המיספר המירבי של יחידות הדיור שניתן לבנות במיגרש הוא ארבע (או שש יחידות לדונם), ואחוז הבנייה לא יעלה על 30% בקומת הקרקע ועל 80% משטח המיגרש בכל הקומות של הבניין.

במארס 1991 אישר מהנדס הוועדה המקומית את תוכניות ההגשה, שנערכו, כאמור, על-ידי אשתו. בישיבתה באותו חודש, אישרה הוועדה המקומית את הבקשה⁽¹⁾. היתר הבנייה הוצא בו בחודש, ולפיו הותרה הקמת בניין ובו 16 יחידות דיור.

בטופס הבקשה להיתר בנייה, שנקבע בתקנות (להלן - טופס הבקשה), מפורטים הנתונים שעל מגיש הבקשה למתן היתר בנייה למלא, וביניהם: פרטים מזהים של מבקש הבקשה, של בעל הזכות בנכס, של עורך הבקשה ושל המהנדס האחראי לשלד המיבנה. בטופס הבקשה שהקבלן הגיש לוועדה המקומית, הוא אישר שהוא "בעל זכות בנכס" וכי שטח המיגרש/החלקה: "914 מתוך 2,918 מ"ר". בפועל, היה אדם אחר, במועד הגשת הבקשה, הבעלים הרשום היחיד של החלקה כולה; שטח החלקה, כפי שהתברר מהדיונים בבית-המשפט, הוא 2,418 מ"ר.

מבדיקת משרד מבקר המדינה, עולה, שלמועד הגשת הבקשה לקבלת היתר הבנייה לא נערכה תוכנית חלוקה למיגרש. יודגש, כי על מיגרש ששיטחו 914 מ"ר ניתן היה לבנות, בהתאם להוראות התב"ע, ארבע יחידות דיור [או, לכל היותר, בהתחשב בכך ששטח האתר מתקרב לדונם-שש יחידות]. בטופס בדיקת הנתונים של מיסמכי ההגשה, המובא לדיון ולאישור

(1) בהתאם לפרוטוקול, יצא מהנדס הוועדה מהישיבה שעה שזו נדונה בבקשה למתן היתר הבנייה למיבנה זה.

הוועדה המקומית לצורך הוצאת היתר הבנייה, לאחר חתימת האישור של מהנדס הוועדה המקומית, נרשם, בניגוד להוראות התב"ע, שאחוז הבנייה המותר באתר הוא 120%. הוועדה המקומית נתנה לקבלן היתר בנייה המאפשר בניית 1,319.67 מ"ר, המהווים 144.4% משטח אתר הבנייה, בעוד שבהתאם להוראות התב"ע ניתן היה לבנות, לכל היותר, 731.2 מ"ר (80% מ-914 מ"ר).

באפריל 1991, כחודש אחרי הוצאת היתר הבנייה, בשלב שהבנייה באתר הייתה כבר בעיצומה, דנה הוועדה המקומית בביטול היתר הבנייה, במסגרת דיון בתלונות תושבים, שהופנו אליה ואל הוועדה המחוזית. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, כי אחרי הוצאת היתר הבנייה התברר לוועדה, שהשותף בנכס לא קיבל העתק הבקשה למתן היתר בנייה, לא ניתנה לו האפשרות להתנגד לבקשה, וממילא לא חתם על הסכמתו לה. בהתחשב בכל האמור לעיל, וכמו-כן בעובדה שהיתר הבנייה שהוצא "נוגד את התב"ע ומהווה סטייה ממנה", הוציא מהנדס הוועדה, באפריל 1991, צו מינהלי להפסקת הבנייה.

הקבלן עתר כנגד צו ההפסקה לבית-משפט השלום בחדרה. בית-המשפט החליט על ביטולו של הצו "עד לדיון ולהחלטה בבקשה לגופו של עניין". הדיון האמור נערך במאי 1991. בתצהיר מהנדס הוועדה המקומית, שצורף למיסמכי התשובה כנגד הבקשה לביטול הצו המינהלי, ציין המהנדס שהיתר הבנייה שניתן לקבלן הוצא "מתוך טעות שבעובדה" ובניגוד להוראות מפורשות של התוכנית החלה על האתר. בית-המשפט החליט, כי "צו ההפסקה המינהלי בטל ומבוטל". הוועדה המקומית חוייבה לשלם לקבלן את הוצאות המשפט ושכר טירחת עורך-דין.

על החלטה זו הגישה הוועדה המקומית ערעור לבית-המשפט המחוזי בחיפה, וזה החליט, באוקטובר 1991, לקבל את הערעור, והחזיר את התיק לבירור בבית-המשפט השלום - בצירוף הנחיות. עוד החליט בית-המשפט המחוזי, שלא היה מקום לחייב את הוועדה המקומית בהוצאות המשפט. הקבלן ביקש מבית-המשפט העליון רשות ערעור על פסק-הדין של בית-המשפט המחוזי, ובנובמבר 1991 נדחתה בקשתו (על החלטת בית המשפט השלום - ראה להלן).

עוד לפני כן, ביולי 1991, בנפרד מההליכים שנקטו על-ידי הוועדה המקומית, פנתה הוועדה המחוזית לבית-משפט השלום בחדרה וביקשה שיוציא צו הפסקת עבודה שיפוטי - להפסקת הבנייה באתר. בית-המשפט קבע, שהמבוקש בתיק זה הוא "הליך שונה ונפרד": צו הפסקה מינהלי הוצא על-ידי הוועדה המקומית, ודבר ביטולו נדון בבית-המשפט המחוזי "לקביעת שרירותו או בטלותו". בית-המשפט ציין את "השלב המאוחר בו הוגשה הבקשה למתן צו ההפסקה השיפוטי ביחס לבנייה בפועל שהגיעה לשלביה הסופיים לגבי מיבנה חריג בגודלו ובהיקפו בייחוד במקום כפרי כמו כרכור".

מהפרוטוקולים של דיוני בית-משפט השלום בחדרה, בבקשתה האמורה של הוועדה המחוזית, עולה כי בית-משפט מתח ביקורת נוקבת הן על מהנדס הוועדה המקומית והן על הוועדה: אשר לאופן בדיקת התיעוד על-ידי מהנדס הוועדה בשעת אישור הבקשה להיתר בנייה, קבע בית-המשפט, שהקלות הבנייה שאישר מהנדס הוועדה היו "מפליגות מעבר לכל דמיון", וכי המהנדס שמר גם על אופציה של הקבלן להמשיך ולנצל את יתרת שטח החלקה. אשר לעובדה שתוכניות המיבנה נערכו על-ידי אשתו של מהנדס הוועדה, קבע בית-המשפט, ש"זו מציאות בילתי נסבלת ולא דווקא בילתי נמנעת". אשר ליציאתו של מהנדס הוועדה, שעה שהוועדה המקומית דנה ואישרה את הבקשה למתן היתר בנייה, קבע בית-המשפט, שהיציאה הייתה

"סימלית" ובבחינת "מס שפתיים בלבד", שעה שהוועדה המקומית מהווה, בפועל, חותמת גומי, ללא כל דיון, להמלצותיו של המהנדס לאישור הבנייה. אשר להליכי הוצאת היתרי בנייה הנהוגים בוועדה המקומית, מצא בית-המשפט, כפי שעולה מהדיונים, שהוצגה בפניו "מסכת עובדתית המשליכה צל כבד על תקינות ההליכים של טיפול הוועדה המקומית בהיתר זה".

בית-המשפט מתח ביקורת נוקבת גם על עבודת פקחי הבנייה של הוועדה המקומית ועל יעילות הפיקוח על הבנייה, ותמה היכן היו פקחי הוועדה לפני שהבנייה באתר הגיעה לשלב המתקדם של סיום השלד של המיבנה.

ביוני 1992 החליט בית-המשפט "כי לא ראוי ליתן במיקרה זה את הצו המבוקש" (צו הפסקה שיפוטי). בית-המשפט התייחס גם לעובדה, שכבר באפריל 1991 שקלה הוועדה המקומית להגיש כתב-אישום נגד הקבלן, אולם לא עשתה כן. בית-המשפט קבע עוד, שעליו להתחשב במחדל של רשות הרישוי - הוועדה המקומית - ובשל השיהוי החליט, כאמור, לדחות את הבקשה ליתן צו הפסקת עבודה שיפוטי. עוד הדגיש בית-המשפט את חוסר האפקטיביות שבמתן צו הפסקת עבודה, שעה שהבנייה באתר נכנסה, בינתיים, לשלב מתקדם, ואילו הוועדה המקומית לא ביקשה ממנו לתת צו הריסה.

באוגוסט 1992 ביקש הקבלן מהוועדה המקומית לתת לו טופס 4, שיאפשר לחבר לרשת החשמל את אותן יחידות דיור שכבר אוכלסו לדבריו, ואת אלה אשר יאוכלסו עד סוף השנה. הוועדה, כפי שעולה מפרוטוקול דיוניה, לא התייחסה כלל לעובדה שהקבלן הודה באיכלוס חלק מיחידות הדיור שבבניין עוד לפני קבלת טופס 4. יושב-ראש הוועדה הסביר לחבריה, בהתאם לפרוטוקול, את "הבעיה קשה והאנושית של הקבלן". הוועדה החליטה לבדוק את הנושא עם יועצה המשפטי.

כאמור לעיל, הדיון בעתירת הקבלן לביטול צו ההפסקה המינהלי הוחזר לבית-משפט השלום בחדרה, והדיון בו נערך בנובמבר 1992. בא כוחו של הקבלן טען, כי בניית הבית הושלמה, ולמעלה ממחצית דירותיו כבר אוכלסו. בית-המשפט השלום החליט על "הפסקת ההליכים בתיק זה".

ביוני 1993 הגישה הוועדה המקומית לבית-משפט השלום בחדרה כתב-אישום נגד הקבלן ונגד החברה שבבעלותו. בכתב-האישום נכללו שני פרטי אישום: (א) "מסירת הודעה כוזבת או מטעה בפרט חשוב לרשות תכנון, במטרה להשיג היתר בנייה - בידיעה שהיא כוזבת או מטעה בפרט חשוב - עבירה על-פי סעיף 214 לחוק התיכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן 'החוק')"; (ב) "בנייה ללא היתר, עבירה לפי הסעיפים 145 ו-204 לחוק, וביצוע עבודות בניין בסטייה מתוכנית, עבירה לפי סעיף 204 לחוק".

בנוסף על כל עונש, התבקש בית-המשפט לצוות על הריסת המיבנה נשוא כתב-האישום, או כל חלק ממנו שניבנה ללא היתר ו/או בסטייה מהתב"ע, וכמו-כן לחייב את הנאשמים בכפל אגרה ובכפל שווי של הבניין - או כל חלק ממנו - שניבנה בסטייה מהתב"ע.

מהפרוטוקולים של בית-משפט השלום בחדרה עולה, שעם הקבלן-הנאשם גובשה עיסקת טיעון, לפיה: הקבלן יחזור בו מהכפירה בכתב-האישום; כתב-האישום יתוקן, כך שפרט האישום הראשון (כמפורט לעיל) יימחק, והתביעה תבקש קנס בסביבות 25,000 ש"ח; באשר לצו ההריסה - יישמעו טענות הצדדים ובית-המשפט יחליט לפי שיקול דעתו.

במאי 1995 התיר בית-המשפט לקבלן הנאשם לחזור בו מהכפירה בעובדות בכתב-האישום המקורי, ומצא אותו אשם בעבירות המפורטות בכתב-האישום המתוקן (על המשך הדיון וגזר-הדין - ראה להלן).

במהלך הדיון בכתב-האישום האמור, נדון בוועדה המחוזית ערר שהגישו רוכשי דירות במיבנה הנדון על החלטת הוועדה המקומית שלא לתת טופס 4 לקבלן. הוועדה המחוזית דנה בערר בחודש מאי 1995. בהתאם לפרוטוקול הישיבה, הגישה הוועדה המקומית נגד קבלן המיבנה תביעה משפטית, התלויה ועומדת, על הקמת מיבנה ללא היתר ובניגוד לתוכנית, ועל השלמתו למרות צווי הפסקת עבודה. "בנסיבות אלה", קבעה הוועדה המחוזית, "לא ראתה הוועדה המקומית אפשרות לתת טופס 4 המאפשר את חיבור הבניין לרשת החשמל כדין". הוועדה המחוזית דנה בטענות בא-כוחם המשפטי של המערערים והחליטה, כי סירובה של הוועדה המקומית לתת טופס 4 הוא כחוק, ולפיכך דחתה את הערר.

במיסגרת הדיון בכתב-האישום, העידה בבית-המשפט, בספטמבר 1995, מתכנתת מחוז חיפה במשרד הפנים. בעדותה אמרה, שבמיסגרת התוכניות הקיימות "אין שום אפשרות ליתן ליגליזציה למיבנה נשוא כתב-האישום". עוד אמרה, כי לוועדה המחוזית הוגשה בקשה לתיקון התב"ע; הוועדה לא השתכנעה ודחתה אותה, כיוון שהיא "תוכנית נקודתית ולא התייחסה לשינוי המתחייב בישוב".

מרכז יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדה המחוזית בחיפה העיד בבית-המשפט, כי מעורבותו בתיק החלה בשנת 1991, אחרי קבלת תלונות מתושבים בכרכור על כך שהתחילה בנייתו של מיבנה בן 16 יחידות דיור במקום שמותר לבנות בין ארבע לשש יחידות. אחרי שפנה בכתב למהנדס הוועדה המקומית, הוא קיבל, על-פי עדותו, "... תשובה סתמית שלא נתנה לי תשובה אמיתית על מה שנעשה בשטח". עוד העיד, כי סיור במקום העלה, ש"יש שם חריגות בנייה קיצוניות חסרות תקדים שבכמותן לא נתקלנו".

בגזר-הדין, שנתן בית-המשפט בספטמבר 1995, נקבע ש"השאלה היחידה העומדת לדיון היא האם יש מקום ליתן צו הריסה למיבנה נשוא כתב-האישום, ואם התשובה חיובית מה המועד לביצועו של צו כאמור?"

בית-המשפט החליט לאמץ את עיסקת הטיעון, וגזר על החברה הקבלנית קנס של 1,000 שקלים ועל הקבלן קנס של 24,000 שקלים או שישה חודשי מאסר. בית-המשפט לא ציווה על הריסת המיבנה, וקבע כי הדיון בבקשה למתן צו הריסה יהיה בחודש ספטמבר 1996.

במקביל, בניסיון לצאת מהמצב אליו נקלעה אחרי הוצאת היתר הבנייה, אימצה הוועדה המקומית תוכנית נקודתית, שמטרתה שינוי סיווג החלקה הנדונה - ממרכז אזורי לאיזור מגורים ג'. התוכנית הנקודתית הוגשה למועצה המקומית פרדס חנה - כרכור על-ידי הקבלן. השוואת תוכנית זו לתב"ע התקפה מראה, שמטרתה להעניק הקלות מופלגות לקבלן ולאפשר לו, בדיעבד, לא רק לקבל טופס 4 לגבי 16 יחידות הדיור שכבר בנה, אלא להוסיף ולנצל שיטחי בנייה בחלקה: 156% בנייה, לעומת 80% בתוכנית הקיימת, ו-18 יחידות דיור לדונם, לעומת 6 יחידות בתוכנית הקיימת.

התוכנית נדונה בישיבת הוועדה המקומית במארכס 1993, וזו החליטה לאמצה ולהמליץ לפני הוועדה המחוזית להפקידה. בישיבת הוועדה המחוזית, שנערכה בספטמבר 1993, נדונו הליקויים בפעילות הוועדה המקומית. הוועדה המחוזית החליטה לדחות את התוכנית הנקודתית מהנימוקים דלהלן: אין לאשר בתוכנית נקודתית חריגות כה משמעותיות מתוכנית

מפורטת, ואין לאשר תוכנית שכל מטרתה לאשר בדיעבד חריגות בנייה. עוד קבעה הוועדה המחוזית, שאין מקום להרחבה נוספת של איזור הבנייה הצפופה מבלי להכין תוכנית מיתאר חדשה למועצה המקומית בתחומה נמצא אתר הבנייה. החלטת הוועדה המחוזית הובאה לידיעת הוועדה המקומית בחודש נובמבר 1993.

יצוין, כי כבר בספטמבר 1991 הורתה הוועדה המחוזית לוועדה המקומית שלא לדון בהוצאת היתרי בנייה נוספים ב"מרכז האזרחי" האמור, עד לקבלת החלטת הוועדה המחוזית בנושא. בהתאם לחוות-דעתו של יועצה המשפטי של הוועדה המחוזית, שניתנה באוקטובר 1991, נוצלו כל אחוזי הבנייה בחלקה שבמרכז האזרחי בכרכור; על הוועדה המקומית, לפי חוות-הדעת, לדחות בקשה נוספת לבנייה כל שהיא בחלקה.

ב. **בנייה תוך התעלמות מצווי הפסקת עבודה** - בינואר 1991 הוציאה הוועדה המקומית היתר בנייה להקמת חמש יחידות דיור, חד-קומתיות, בפרדס חנה - כרכור. בהתאם לתוכניות ההגשה, יחידות הדיור אמורות היו להיות מחוברות ביניהן באמצעות חנייה מקורה. באוקטובר 1991 הגיש הבעלים של אחד המיבנים, שהיה אותה שעה בהליכי בנייה, בקשה למתן היתר בנייה לביצוע שינויים במיבנה, שהתבטאו בהגדלת שטח הבנייה ותוספת קומה למיבנה (שהיה - בהתאם לתוכניות ההגשה ולהיתר הבנייה - חד-קומתי).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שכאשר הוגשה הבקשה למתן ההיתר לשינוי האמור, כבר הסתיימה בנייה של קומה שנייה במיבנה הנדון, ואף הוחל בבניית קומה שלישית. בנייה זו נעשתה בחריגה מהיתר הבנייה, שניתן בינואר 1991, והייתה בניגוד להוראות התוכנית התקפה החלה על אתר הבנייה. בפברואר 1992 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה מינהלי. הבעלים התעלם מהצו והמשיך בבנייה. בישיבתה באפריל 1992 דנה הוועדה המקומית בבקשה למתן היתר לשינויים שונים בבנייה, שבמיסגרת סמכותה לאשר, והחליטה לתת היתר בתנאי שייהרס מעקה הגג וייבנה גג רעפים, בדומה לבתים שבאיזור. מהבדיקה עולה, שהבעלים התעלם גם מתנאים אלה, והמשיך בבניית גג מבטון לקומה השנייה עם יציאה למרפסת גג בקומה השלישית. הבעלים התעלם גם מצו הפסקה מינהלי נוסף, שהוציאה הוועדה המקומית במאי 1992. בחודש מאי 1992, כאשר צו הפסקת העבודה היה בתוקפו, הגיש הבעלים בקשה נוספת למתן היתר בנייה, שתאשר בדיעבד את השינויים שנעשו בפועל - גג שטוח מבטון, במקום גג רעפים, ותוספת קומות.

ביוני 1992 הוגש נגד הבעלים כתב-אישום - בגין בנייה בשטח העולה על השטח שנקבע בהיתר הבנייה ובגין בניית מרפסת גג פתוחה במקום גג רעפים.

במארכס 1993 הגיש הבעלים בקשה נוספת למתן היתר בנייה - לאישור בדיעבד של כל השינויים שביצע ואשר בגינם הוגש נגדו כתב-האישום. בישיבתה באותו חודש אישרה הוועדה המקומית את בקשתו, בתנאי שהשותף בבעלות על החלקה יחתום על תוכניות ההגשה, ובתנאי שתפורסם בעיתונות בקשה לאישור הקלה בגין בנייה העולה על האחוז המותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הוועדה המקומית - נוכח הפרה חוזרת ונשנית של צווי הפסקת עבודה מינהליים שהוציאה - לפנות בעוד מועד לבית-המשפט להוצאת צו הפסקת עבודה שיפוטי, שימנע את המשך הבנייה. הוועדה, לא זו בלבד שלא פעלה בדרך המתוארת, אלא שבהתנהגותה איפשרה השלמת בנייה של מיבנה החורג מהבניינים בסביבה - הן במספר הקומות והן בצורת הגג שלו.

בהכרעת דין, שנתן בית-המשפט בדצמבר 1993, נמצא הבעלים אשם בעבירות המפורטות בכתב-האישום. בגזר הדין, שניתן באותו חודש, קבע בית-המשפט שהנאשם הורשע בסטייה מהיתר הבנייה. בהתחשב בכך שהנאשם קיבל, בדיעבד, היתר בנייה למה שבנה, הסתפק בית-המשפט בהטלת קנס כספי בשיעור 5,000 שקלים.

ג. **בנייה בניגוד להיתר** - בינואר 1988 אישרה הוועדה המקומית בקשה למתן היתר בנייה - לבניית בית-מגורים בשטח של 241 מ"ר, ולידו בריכת שחייה בשטח של כ-70 מ"ר. הבקשה הוגשה על-ידי קבלן, הבונה בהיקף גדול במרחב התיכון של הוועדה המקומית.

הבקשה העלתה, שהוועדה המקומית הוציאה לקבלן היתר בנייה, למרות שדרישותיה המוקדמות להוצאת היתר לא מולאו: לא הומצא לה נסח רישום ממירשם המקרקעין; לא הומצא אישור משרד הבריאות להקמת הבריכה; הקבלן לא שילם את היטל ההשבחה בגין הקמתה.

בטופס היתר הבנייה נמחקה הקמת הבריכה; מבצע המחיקה לא חתם ליד הביטול, ולא ניתן היה לזהותו. ואולם, בבדיקה שערך המפקח על הבנייה, כפי שעולה מדוח הביקורת שלו, מיולי 1988, נמצא כי בריכת שחייה אכן נבנתה ללא היתר בנייה. עוד רשם המפקח בדוח, כי בהתאם להוראת יושב-ראש הוועדה המקומית, יש לתת לקבלן טופס 4.

באוקטובר 1988, דהיינו לאחר שהבריכה כבר נבנתה, הגיש הקבלן בקשה למתן היתר בנייה להקמת בריכת שחייה בשטח של כ-89 מ"ר ומחסן בשטח של 24 מ"ר. הבקשה אושרה בו ביום על-ידי מהנדס הוועדה ועל-ידי הוועדה המקומית, ומתן ההיתר כבר לא הותנה בהמצאת אישור ממשרד הבריאות. הקבלן שילם את היטל ההשבחה בגין הקמת בריכת השחייה - 3,750 ש"ח - בשלושה תשלומים בחודשים יוני-אוגוסט 1989.

ד. **"הפיכת" מיבנים שנועדו לתעשייה** - לווילות למגורים - באוקטובר 1991 הגיש הקבלן הניזכר לעיל שתי בקשות למתן היתר בנייה, באתר הנמצא בפרדס חנה - כרכור. כל אחת מהבקשות התייחסה להקמת שני מיבנים, המיועדים לתעשייה, אשר מחוברים ביניהם באמצעות מיקלט משותף. בהתאם לתוכניות הבנייה, שהוגשו עם הבקשות למתן ההיתר, אמור היה כל מיבנה להכיל אולם גדול, משרד, מחסן ושירותים. בהתאם להוראות שתי תוכניות מפורטות, החלות על אתר הבנייה, מותרת באתר האמור בנייה לצורכי תעשייה קלה ומלאכה בלבד.

הבדיקה העלתה, שטופסי ההגשה מולאו בצורה רשלנית, תוך השמטת פרטים, ביניהם תאריך החתימה של עורך הבקשות. לבקשות לא צורף נסח רישום ממירשם המקרקעין, להוכחת הבעלות על אתר הבנייה. בנובמבר 1991 החליטה הוועדה המקומית לאשר את אחת הבקשות (להקמת שני מיבנים), בכפוף למיספר תנאים, ובהם המצאת אישורי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה לשימוש המוצע בבניינים והמצאת נסח רישום. בינואר 1992 החליטה הוועדה לאשר, בתנאים אלה, גם את הבקשה האחרת (להקמת שני המיבנים הנוספים); היתרי הבנייה הוצאו במארכס 1992.

הבדיקה העלתה, שמפקחי הוועדה לא ביקרו באתר הבנייה לפני מארכס 1992. איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) (להלן - האיגוד) הודיע במכתב לוועדה המקומית, בפברואר 1992, שהמיבנים כבר נמצאים בבנייה (כאמור, היתרי הבנייה הוצאו רק במארכס 1992). עוד הודיע האיגוד לוועדה המקומית, שהחלוקה הפנימית של המיבנים המוקמים באתר מוכיחה בעליל, שייעודם אינו לתעשייה או למלאכה - אלא למגורים.

בפברואר 1992 פנה הקבלן לוועדה המקומית, בבקשה לאשר לו שימוש חורג במיבנים. הקבלן ציין, שבדעתו להגיש תוכנית לשינוי יעוד הקרקע, שתיתן לגיטימציה לשימוש למגורים במיבנים האמורים, אף שלפי הבקשות למתן היתר ובהתאם לאישור הוועדה - נועדו מיבנים אלה לתעשייה. בישיבתה באותו חודש החליטה הוועדה המקומית להיענות לבקשת הקבלן ולהמליץ לפני הוועדה המחוזית לאשר, לתקופה של שלוש שנים, שימוש חורג במיבנים (שימוש למגורים במיבנים שיועדו לתעשייה).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה קיום דפוסי עבודה פסולים של הוועדה המקומית: הוועדה איפשרה לקבלן לבצע את הבנייה עד לשלב מתקדם - ללא היתר בנייה. היא אף קיבלה את בקשתו לשינוי יעוד הבנייה, דנה בה למרות שהבנייה בוצעה ללא היתר, ואף המליצה לאשרה. גורם חיצוני - האיגוד - ולא הוועדה, הוא שעמד על הנעשה בפועל באתר הבנייה. נקודות אלה הועלו בפניית משרד מבקר המדינה לוועדה. תשובת הוועדה לא הייתה עניינית. כך, לדוגמה, ענתה הוועדה בתשובתה, שהשינויים שעשה לקבלן בבניינים הם פנימיים "בלבד", ומאחר שכך - מפקחי הבנייה שלה אינם מסוגלים לאתר שינויים כאלה "מיד עם הביצוע".

כאמור, החליטה הוועדה המקומית להמליץ לפני הוועדה המחוזית לאשר שימוש חורג במיבנים. משרד מבקר המדינה העלה, שהשימוש החורג לא הובא לידיעת הבעלים והמחזיקים בקרקע הגובלת באתר הבנייה, העלולים להיפגע מאישור הבקשה. הוועדה המחוזית הודיעה, שבדיקתה העלתה, שבקשת הקבלן אינה תואמת את המציאות בשטח, ודרשה מהוועדה המקומית להודיע לה - האם המפקח על הבנייה מטעמה ביקר באתר הבנייה. עוד דרשה הוועדה המחוזית להודיע לה - האם הוועדה המקומית הגישה כתב-אישום נגד הקבלן. תשובת הוועדה המקומית הייתה, שמידות המיבנים שהוקמו היו על-פי ההיתר "אולם המחיצות הפנימיות הותאמו למגורים". עם זאת אישרה הוועדה המחוזית, בנובמבר 1992, שימוש חורג לשלוש שנים.

הקבלן הגיש לוועדה המקומית תוכנית מפורטת נקודתית לשינוי היעוד של איזור הבנייה - ממלאכה למגורים. הוועדה המקומית דנה בתוכנית בישיבתה באוגוסט 1992, והמליצה לפני הוועדה המחוזית לאשרה. הוועדה המחוזית דנה בתוכנית המפורטת בישיבתה בנובמבר 1992, והחליטה שעל עורך התוכנית להכניס שינויים שונים - הן בתשריט והן בתקנות התוכנית. התוכנית פורסמה להפקדה במארכ 1994.

מן האמור לעיל עולה, כי טיפולה של הוועדה המקומית בבקשה למתן היתר בנייה ובתוכנית המפורטת היה לקוי, ואיפשר לקבלן לבנות בנייה למגורים באיזור שנועד לתעשייה ולמלאכה, לפני ששינוי היעוד אושר כחוק.

ה. **"הפיכת" מיבנים שנועדו לשמש גני-ילדים - למיבני מגורים - באוגוסט 1991** הגיש אותו קבלן לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה להקמת שני מיבנים, מחוברים ביניהם, המיועדים לשמש גני-ילדים. בנובמבר 1991 אישרה הוועדה המקומית מתן היתר בנייה בהתאם. לפני הוצאת היתר הבנייה הגיש הקבלן לוועדה המקומית בקשה לאישור שינויים: הפרדת המיבנים, כך שבפועל ייבנו שני מיבנים נפרדים, והגדלת המרחק ביניהם. הוועדה המקומית אישרה את השינויים האלה, ואף פטרה את הקבלן מתשלום היטל השבחה בגין הקמת מיבנה שני על החלקה, בנימוק שהיעוד הוא מיבני ציבור. באותו נימוק נגבתה מהקבלן אגרת בנייה בשיעור נמוך יחסית, החל על מיבני ציבור.

היתר הבנייה הוצא בסוף אפריל 1992. עם זאת, כבר בתחילת מאי 1992 מילא המפקח על הבנייה מטעם הוועדה המקומית דוח להוצאת טופס 4 לקבלן; מכאן מסתבר, כי בפועל הוקמו המיבנים עוד לפני הוצאת היתר הבנייה. בדוח שכתב על ביקורו באתר הבנייה ציין המפקח, שמידות המיבנים אינן מתאימות למפורט בהיתר, ושבאחד המיבנים נוסף חדר. מן התיעוד בוועדה וכמו-כן מביקור באתר, שערך נציג משרד מבקר המדינה, יחד עם עובד הוועדה, באפריל 1994, נמצא כי המיבנים מאוכלסים ומשמשים למגורים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הוועדה המקומית, כי המפקח על הבנייה מטעמה "לא חשד", במהלך ביקוריו באתר, סמוך למועד סיום הבנייה, שיעוד המיבנים אינו גן-ילדים. לדבריה, חזר הקבלן והודיע למפקח, כי המיבנים מיועדים לגני-ילדים, וכי השינויים שביצע אינם משמעותיים. משרד מבקר המדינה דחה את הסברי הוועדה: הוועדה לא בדקה לאיזה יעוד משמשים המיבנים ולא נקטה צעד כלשהו בעיקבות שינוי הייעוד, וזאת למרות שבאחד הדוחות שלו קבע המפקח על הבנייה מפורשות: "לפי דעתי זה בית-מגורים ולא גן-ילדים"; הוועדה המקומית לא התייחסה לקביעה זו של המפקח שלה. כאשר אוכלסו המיבנים, ניתן היה לראות בבירור שהם משמשים למגורים, וגם אז לא ננקטו כל צעדים.

הפיכת גני-הילדים לוילות למגורים הועלתה גם על סדר יומה של הוועדה המחוזית בישיבתה באוקטובר 1992. לשאלת מנהלת לישיבת התיכנון המחוזית, מדוע לא בוטל טופס 4 אחרי שהתברר בעליל שינוי ייעוד המיבנים, ענה נציג הוועדה המקומית, שלפי נתוני המיבנים "אינם מאוכלסים". יצוין, שבאותו מועד היו בידי הוועדה המקומית כל הנתונים הדרושים לה כדי לוודא למה משמשים המיבנים בפועל.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, באפריל 1994, עולה שהמועצה המקומית פרדס חנה - כרכור, שבתחומה נמצא אתר הבנייה, הגישה לוועדה המקומית תוכנית בניין עיר נקודתית, שמטרתה שינוי יעוד אתר הבנייה, מאתר המיועד לבניין ציבורי לאיזור מגורים. התוכנית נדונה בשתי ישיבות של הוועדה המקומית שהתקיימו ב-1994, אך כפי שהעלתה בדיקת מעקב, שנערכה בדצמבר 1995, היא לא הוגשה עד אותו מועד לוועדה המחוזית. זוהי, לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמה נוספת למחדלים בתחום התיכנון המקומי.

ו. **"הפיכת" מחסנים ליחידות מגורים** - במאי 1991 הוגשה לוועדה המקומית בקשה למתן היתר בנייה לבניית שני מיבנים למגורים, המחוברים ביניהם, בשטח של כ-674 מ"ר, הכוללים שבע יחידות דיור ומחסנים. בהתאם לתוכנית התקפה, מותר לבנות על המיגרש (אתר הבנייה) לא יותר משבע יחידות דיור. על-פי תוכניות ההגשה, מדובר למעשה בשבע יחידות דיור נפרדות, צמודות לקרקע. בתוכניות ההגשה צוין, שיחידה נוספת, שמינית, יועדה ל"מחסנים", וזאת שעה שלכל יחידה מחסן משלה; בנסיבות אלה - עצם הצורך במיבנה מיוחד נוסף, המיועד למחסנים, מן הראוי היה שיעורר את תשומת לב מהנדס הוועדה.

הבקשה אושרה על-ידי הוועדה המקומית באותו חודש (מאי 1991). בהתאם להיתר הבנייה, היה על הקבלן להגיש לוועדה נסח רישום ממירשם המקרקעין וחווזה להוכחת בעלות על הקרקע; עוד נדרש הקבלן להגדיל את המירווח הקידמי. היתר הבנייה איפשר הקמת שבע יחידות דיור בשני מיבנים נפרדים.

בינואר 1992 הגיש הקבלן בקשה למתן היתר בנייה לביצוע שינויים מהותיים: הגדלת שיטחי המגורים ובניית מחסן אחד, בשטח 103 מ"ר, במקום המחסנים הנפרדים לכל יחידת דיור. המפקח על הבנייה דיווח לוועדה, באותו חודש, שבאתר קיימים שיבועה מיבנים בשלב בנייה

מתקדם, וכמו-כן מיבנה נוסף - שצויין בתוכניות ההגשה כמחסן - הגדול במידותיו מאלה שצוינו בתוכניות שהוועדה אישרה. מהאמור לעיל מסתבר, כי בקשת השינויים הוגשה אחרי שבפועל ניבנה כבר מיבנה שמיני. מהנדס הוועדה המקומית רשם בטופס הבדיקה של הבקשה לשינויים, שהנתונים המופיעים בבקשה אינם משקפים את המציאות, והגודל והצורה של בניין "המחסנים" אינם נראים לו.

הוועדה המקומית, בישיבתה בינואר 1992, החליטה להשהות את החלטתה בנושא הבקשה למתן היתר בנייה לביצוע השינויים. מהתיעוד עולה, שהקבלן נדרש להסביר את המידות של "המחסן"; ההסבר שלו (כפי שמופיע בתיק הבנייה) היה, שחברת החשמל מסרבת לחבר את המחסן בצורה כפי שניבנה (היא לא קיבלה, ככל העולה מהתיעוד, את ההסבר שהמיבנה נועד למחסנים לכל הדיירים), ולפיכך החליט הקבלן למכור את "המחסן" לדייר אחד - ומכאן הבקשה לשינויים. בישיבה נוספת, באפריל 1992, דחתה הוועדה את הבקשה לשינויים.

מהנתונים של הוועדה המקומית עולה, שבמקום 674 מ"ר, בהתאם להיתר הבנייה, ניבנו בפועל 923 מ"ר, כולל המיבנה הנוסף שהוגדר כ"מחסן". בעיקבות ביצוע השינויים, גדל השטח למגורים בכ-123 מ"ר, והסתכם בכ-797 מ"ר. בישיבתה בספטמבר 1992, חזרה בה הוועדה המקומית מדחיית הבקשה, והחליטה לאשר את הבקשה לשינויים בבנייה; כמו-כן קבעה שתוגש לה תוכנית, בה יצוינו התוספות. בנובמבר 1992 נתנה הוועדה המקומית לקבלן היתר בנייה שהתיר בניית 923 מ"ר - בהתאם לבקשתו. בתנאי ההיתר נרשם: "הגשת מפה מצבית בגמר קומת מסד". עוד צויין בהיתר, שטופס 4 יוצא רק בגמר עבודות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הוועדה לעובדה, שבעת מתן ההיתר הושלמה בפועל הבנייה בשטח, כך שהדרישה להמצאת המפה המצבית בגמר קומת המסד לא הייתה רלוונטית כלל. עוד ציין משרד מבקר המדינה בפנייתו לוועדה, שזו כבר נתנה לקבלן טופסי 4 בחודשים מאי וספטמבר 1992, דהיינו לפני מתן היתר הבנייה לתוספות הבנייה. הוועדה המקומית הגדירה כ-"טעות" את בקשתה להמצאת מפה מצבית, כאשר בפועל הבנייה כבר נסתיימה.

מרכז הפיקוח על הבנייה במינהל מחוז חיפה במשרד הפנים פנה, באוקטובר 1992, ליושב-ראש הוועדה המקומית והודיע לו, כי בביקורו באתר הבנייה מצא ש"המחסן" אינו אלא יחידת דיור נוספת, המחולקת לשלושה חדרים, מטבח ושירותים. לשאלת משרד מבקר המדינה מה בדעת הוועדה לעשות לאור קביעה זו, ענתה הוועדה, שמאחר שהקבלן מתכוון לצרף את "המחסן" ליחידת דיור קיימת, ו"כחלק בילתי נפרד ממנה", היא אישרה את תוכנית השינויים כפי שהוגשה. בבדיקת מעקב, שנערכה באפריל 1994, נמצאה בקשה של הקבלן לקבלת טופס 4 ל"מחסן", המשמש, לדברי הקבלן, מירפאה של הדייר שרכש את המיבנה אליו צמוד "המחסן"; הבקשה אושרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה יתרה את התעלמותה השיטתית של הוועדה מעבירות הבנייה של הקבלן. התשובות שנתנה הוועדה למשרד מבקר המדינה בנושא זה, לא היה בהן כדי להסביר או להצדיק את מחדליה.

ז. "הפרכת" מחסן פרחים לבית-מגורים - ביולי 1992 הגיש קבלן, המרבה לבנות במרחב התיכון של הוועדה, בקשה למתן היתר בנייה להקמת מחסן לאריזת פרחים, בשטח של כ-104 מ"ר.

מבדיקת תיק הבנייה עולה, שלמעשה מדובר בבנייה של מיבנה צמוד קרקע עם גג רעפים, היתה במידותיו ובצורתו לבתי-המגורים שבסביבה. עוד התברר, שהבקשה הוגשה אחרי שהוועדה המקומית הוציאה צו הפסקת עבודה מינהלי להפסקת הבנייה באתר. מהנדס הוועדה רשם בהערותיו לבקשה למתן היתר בנייה, שיש לדחותה מאחר שגודל "המחסן" אינו נראה סביר. למרות זאת, אישרה הוועדה המקומית את הבקשה בישיבתה באוגוסט 1992, בתנאי שהמחסן לא ישמש למגורים. בתיק הבנייה לא נמצא העתק ההיתר, אותו הייתה הוועדה אמורה להוציא אחרי אישור הבנייה, ואף לא כל תיעוד אחר, למעט פתק בכתב-יד (דוגמת פתקים שנמצאו בתיקי בנייה אחרים, שנבדקו במהלך הביקורת בוועדה) בו התבקש המפקח על הבנייה לוודא - האם המיבנה המסומן "מחסן" הוא אכן כזה או שהוא יחידת מגורים. תשובת המפקח הייתה, שבמצב הבנייה, בשעה שערך את בדיקתו, לא ניתן לקבוע בוודאות מה הוא יעוד המיבנה.

משרד מבקר המדינה העלה, שגם לאחר מכן, כאשר ניתן היה לקבוע בבירור את יעוד המיבנה, לא ערכה הוועדה בדיקת מעקב (מכל מקום לא נמצא תיעוד בדבר עריכת בדיקה כזו). משרד מבקר המדינה ביקש מהוועדה המקומית, במאי 1993, להודיעו למה משמש המיבנה בפועל והאם הוצא בגינו טופס 4. באוגוסט 1993 הודיעה הוועדה, כי "הואיל ועד ליום זה לא נתבקש כל טופס 4 ואף לא הוצא כזה, והואיל ולא נתברר לוועדה כי המיבנה אוכלס בכל צורה שהיא, אין הוועדה יכולה לקבוע כי לא מולאו תנאי ההיתר וכי שונה ייעודו של המחסן". בבדיקת מעקב, שערך משרד מבקר המדינה באפריל 1994, נמצאו בתיק הבנייה היתר בנייה, שהוצא, לפי הרשום עליו, במאוס 1993, וכמו-כן טופס 4 המאפשר הספקת חשמל, מים וטלפון למיבנה, שהוצא באותו תאריך, דהיינו חמישה חודשים לפני המועד בו הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי טרם הוציאה את הטופס האמור. יש להתייחס בחומרה להטעיית הוועדה את משרד מבקר המדינה. עוד עולה מבדיקה שנערכה באפריל 1994 באתר הבנייה, כי המיבנה הינו בית-מגורים ולא מחסן לאריזת פרחים.



ממצאי הביקורת שהובאו בדוח על הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "השומרון" מצביעים על חריגות מנהלים, אי-כיבוד הוראות החוק, מתן הקלות מפליגות לייזמים והתעלמות מעבירות בנייה. הוועדה המקומית נהגה בדרך פעולה זו בצורה שיטתית ולאורך שנים. ריבוי המיקרים וחומרתם מעלים את החשש, שלא רק שיקולים ענייניים הינחו את מקבלי ההחלטות בוועדה, האחראים על שמירת חוק התיכנון והבנייה ועל האינטרסים של כלל הציבור, אלא שגם שיקולים זרים היו מעורבים בפעילויות שונות ובמחדלים של הוועדה ושל עובדיה. על משרד הפנים, שהוא המשרד הייעודי המטפל בנושא, לפעול ללא דיחוי, במטרה לשרש את הנורמות הפסולות לפיהן פעלה הוועדה לאורך שנים, במיספר רב של מיקרים, ולדאוג לכך שפעולותיה תתבצענה במיסגרת החוק ותוך שמירת האינטרסים של כלל התושבים במקום.