

טיפול מועצות אזוריות באזור השרון

בגני אירועים שבתחומן

תקציר

במחוז המרכז פועלים כ-80 גני אירועים; 46 מהם פועלים באזור השרון. רובם (33) מצויים בשטחים פתוחים שבתחומן של ארבע מועצות אזוריות. במחצית השנייה של שנת 2004 ובראשית שנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של שתיים מהמועצות האזוריות שבאזור השרון חוף השרון ועמק חפר, ב-16 גני אירועים שבתחומן (תשעה בחוף השרון ושבעה בעמק חפר). גני אירועים אלה (פרט לאחד) נמצאים על אדמות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. גני האירועים מתוחמים באמצעות גדרות או חומות ומשתרעים על פני שטחים של עד כ-15 דונם. מחוץ לגדרות הוכשרו מגרשי חנייה ששטחם אלפי מ"ר.

גני אירועים רבים הוקמו והופעלו בשטחים הפתוחים שבאזור השרון במהלך יותר מעשר השנים האחרונות בהפרה בוטה של הוראות חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) וחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שגורמי הפיקוח והאכיפה שתפקידם למנוע את ביצוע העבירות האמורות כשלו בתפקידם. למעשה, הבנייה בגנים והפעילות שלהם הלכו והתרחבו במהלך השנים. את האחריות לכך יש להטיל הן על הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה והן על המועצות האזוריות של חוף השרון ועמק חפר, הנושאות בנטל העיקרי בתחום הפיקוח והאכיפה, הן על מינהל מקרקעי ישראל, הבעלים של השטחים שבהם נבנו והופעלו הגנים.

תכנון ובנייה

בחוק התכנון והבניה ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבעו, בין היתר, הליכי התכנון, הרישוי והאכיפה. הליכי התכנון שנקבעו בחוק קובעים מסגרת לתכנון המגדירות, בין היתר, את השימוש בקרקע. היתרי הבנייה צריכים להתאים לתכנון החלות התקפות; הליכי האכיפה כוללים כלים מגוונים לאכיפתו של חוק התכנון והבניה.

בחוק התכנון והבניה נקבעו גם הוראות עונשיות. לפיהן, בין היתר, מי שמבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כשביצע עבודה או השימוש טעונים היתר, ומי שמבצע עבודה או משתמש במקרקעין בסטייה מהיתר או מתכנית, צפוי

לקנסות או למאסר. חוק התכנון והבנייה קבע דרכי פעולה לאכיפה והטיל את תפקידי הפיקוח והאכיפה בעיקר על הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

ב-16 גני האירועים הייתה בנייה בהיקף גדול בלא היתר; 12 מהגנים נבנו בלא היתר כלל. לשניים מגני האירועים ניתן היתר בנייה רק לחלק מהבנייה, ושני גני אירועים הוקמו על בסיס היתרי בנייה לחממה.

15 מגני האירועים הוקמו והופעלו בניגוד לתכניות התקפות שחלו על האזורים שבהם הוקמו; 13 מגני אירועים אלו הוקמו על קרקע חקלאית, ו-12 מהם מופעלים באזורים שפעילות זו היא שימוש חורג בסטייה ניכרת מתכנית, ולכן היא אסורה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון אישרה בשני מקרים תכניות בינוי שלא כדיון. במקרה אחד אושרה תכנית בינוי שכללה הקמת גן אירועים הכולל אולם אירועים בניגוד להוראות תכנית תקפה. במקרה האחר התבסס האישור על תכנית מאושרת שבה נכלל, שלא כדיון, הייעוד אולם אירועים, אף שנמחק, בהוראת הוועדה המחוזית, מהתכנית המופקדת. במקרה נוסף אושרה חממה בגן אירועים קיים, אך בפועל נבנה שם אולם אירועים. בשני מקרים ניתן אישור לחיבור חשמל לגני אירועים שנבנו שלא כדיון ע"י הרשות המאשרת בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עמק חפר.

ככלל, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון לא אכפה את הוראות חוק התכנון והבנייה על גני האירועים שבתחומה: יו"ר הוועדה, מר אהרון בז'רנו, לא נהג להוציא צווי הריסה וצווי הפסקת עבודה מינהליים; כמו כן הוועדה לא הגישה בקשות להוצאת צווי הפסקת עבודה וצווי איסור שימוש חורג שיפוטיים; ומלבד בשני מקרים לא הגישה כתבי אישום נגד מבצעי העבירות.

פעילותה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עמק חפר הייתה חלקית ובלתי אפקטיבית. רק במקרים ספורים הוציאה הוועדה צווי הפסקת עבודה מינהליים וביקשה מבית המשפט להוציא צווי שיפוטיים להפסקת עבודות הבנייה והשימוש החורג, אך היא לא אכפה אותם. ככלל, יו"ר הוועדה, מר נחום איצקוביץ, לא הוציא צווי הריסה מינהליים; פעמיים הוא הוציא צווי הריסה מינהליים, אך הם לא בוצעו. בארבעה מקרים הוגשו כתבי אישום באיחור, ובשני מקרים הוגשו כתבי אישום במועד, אך כשנעברו עבירות בנייה נוספות לא תוקנו כתבי האישום בהתאם.

מינהל מקרקעי ישראל לא מנע את פעילותם של חמישה גני אירועים (משישה שנבדקו) למרות שפעילות זו נגדה את חוזה החכירה שבינו ובין הישוב שלו הוחכרו המקרקעין. במקרה אחד נתן מינהל מקרקעי ישראל אישור לשימוש במקרקעין כגן אירועים אף שהתכנית התקפה החלה על האזור אינה מאפשרת זאת.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי של עסקים. בחקיקה האמורה נקבעו, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, ההוראות בדבר רישוי והדרכים לאכיפת חוק רישוי עסקים על מי שמנהלים עסק טעון רישוי

ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו. בחוק רישוי עסקים נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית הוא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. חוק רישוי עסקים קבע כי גן אירועים הוא עסק טעון רישוי במטרה להגן על ביטחון הציבור, בטיחותו ובריאותו.

במועד סיום עריכת הביקורת, פברואר 2005, פעלו 16 מגני האירועים בלא רישיון עסק. יו"ר המועצה האזורית חוף השרון, מר אהרון בז'רנו, הוציא בעבר לארבעה גני אירועים רישיונות עסק לתקופות קצובות שלא כדין. 12 גני אירועים פעלו במהלך תקופת הביקורת בלא אישור משרד הבריאות, 8 גני אירועים פעלו בלא אישור משטרה, ושמונה גני אירועים פעלו בלא שהיה בידם אישור של רשות הכבאות. בהעדר רישיונות ואישורים כאמור לא הובטחו ביטחונם, בטיחותם ובריאותם של המוזמנים לאירועים.

המועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר העבירו בקשות לרישיון עסק לגופים המאשרים למרות שלא ניתן לתת רישיון עסק לגני האירועים, מאחר שלא ניתן היתר בנייה למבני גני האירועים.

המועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר לא אכפו את חוק רישוי עסקים על מפעלי גני האירועים ולא הפסיקו את פעילותם, אף שפעילות בלא רישיונות עסק ובלא האישורים הדרושים מעידה על ליקויים תברואתיים וביטחוניים.



מבוא

במחוז המרכז פועלים כ-80 גני אירועים: 46 פועלים באזור השרון, רובם (33) מצויים בתחומן של ארבע מועצות אזוריות¹.

גני האירועים שבתחום המועצות האזוריות מצויים בדרך כלל בשטחים פתוחים על אדמה חקלאית, בפרדסים, בחורשות, ליד מקווי מים ונחלים. במרבית גני האירועים הוקמו אולמות שמחה במבנים קשיחים, בחממות ובאהלים. גני האירועים המצויים, במתחמים גדולים שגודרו, כוללים גם מבני עזר, חניות וגנים פתוחים.

השטחים הפתוחים שבתחום המועצות האזוריות, שבהם פועלים גני אירועים, מהווים שטחי חיץ וריאות ירוקות לאוכלוסיית מרכז הארץ. באירועים בגנים אלה משתתפים במהלך השנה מאות אלפי אנשים. חשיבות השמירה על שטחים פתוחים ועל ביטחון הציבור, בטיחותו ובריאותו מחייבים שגני האירועים יעמדו בדרישות הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולרישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה ערך בתקופה אוגוסט 2004-פברואר 2005 ביקורת על טיפול המועצות האזוריות שבמחוז המרכז בגני אירועים שבתחומן. נבדקו 16 (מ-18) גני אירועים שבתחומן של המועצות האזוריות חוף השרון (תשעה גני אירועים) ועמק חפר (שבעה גני אירועים). בביקורת נבדקו שני נושאים: האחד, תכנון ובנייה, והאחר רישוי עסקים. נבדקו פעולותיהן של הוועדה

1 דרום השרון - 10, חוף השרון - 10, לב השרון - 5, עמק חפר - 8.

המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון (להלן - ועדת חוף השרון) בתחום מרחב התכנון המקומי חוף השרון (להלן - תחום חוף השרון) ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עמק חפר (להלן - ועדת עמק חפר) בתחום מרחב התכנון המקומי עמק חפר (להלן - תחום עמק חפר). שתי הוועדות יחד יכוננו להלן - הוועדות. נבדקו פעולותיהן של הוועדות ביחס לגני האירועים בנושאי תכנון, רישוי הבנייה, פיקוח על הבנייה, השימוש החורג ואכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). נבדקו פעולותיהן של המועצות האזוריות בנושאים רישוי עסקי גני האירועים, פיקוח עליהם ואכיפת הוראות חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) עליהם.

בדיקות השלמה נערכו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ), ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה מחוז המרכז (להלן - יחידת הפיקוח המחוזית), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית), במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) וכן במשרד הבריאות, במשטרה וברשות הכבאות הנוגעת לעניין, שאישורם נדרש למתן רשיון עסק.

גני אירועים בשטחים פתוחים

מגמת מוסדות התכנון - המועצה הארצית והוועדה המחוזית - בעשור האחרון היא הדגשת חשיבותם של השטחים הפתוחים ומניעת הפיכת כל אזור מחוז המרכז לרצף אורבני. מנגד, נוכח התמעטות התעסוקה בחקלאות גברה מגמת המסחור של האזורים הכפריים. כדי למנוע תופעה זו בהיקף גדול ולשמר את השטחים הפתוחים, בעיקר החקלאיים, קבעו תכניות המתאר הארציות והמחוזיות, שהופקדו ואושרו בעשור האחרון, הגבלות על הבינוי ועל השימוש באזורים אלה.

גני אירועים היא תופעה חדשה יחסית בנוף הארץ, שקיבלה תנופה בעיקר בעשור האחרון. הפעלת גני האירועים בשטחים פתוחים במרכז הארץ מסכנת את השטחים הפתוחים. זאת, בגלל גודלם ומשום שהקמתם כרוכה בבניית אולמות ומבני עזר, בהתקנת תשתיות, בסלילת דרכים וחניות ובגידור. הקמתם עשויה למשוך אחרים שמעוניינים בשימושים מסחריים נוספים בשטח. גני אירועים מאופיינים באירועים רבי משתתפים, בתנועה אינטנסיבית של כלי רכב, ברעש ובהשפעה על הסביבה. דוגמה של גן אירועים שהוקם בשטחים פתוחים, ראו בצילום.



הקמת גני אירועים בשטחים פתוחים נובעת בין השאר מהביקוש לאירועים בחיק הטבע ומשיקולי זמינות הקרקע, עלות הקרקע והרווח שבשימוש מסחרי באדמה החקלאית. יש ניגוד בין רצון היזמים להקמתם לבין הצורך בשמירת השטחים הפתוחים, מסיבות סביבתיות, לטובת הציבור והדורות הבאים.

אף הרשויות המקומיות פועלות בעניין זה לפי אינטרסים מנוגדים. מחד גיסא, יש להם אינטרס לשמור על השטחים הפתוחים המעוגן בתכניות הסטטוריות החלות על האזור. מאידך גיסא, יש אינטרסים אחרים כגון היותם של הגנים מקור פרנסה לתושבי המועצה האזורית ומקור הכנסה מגביית הארנונה והיטלי הפיתוח².

הוועדה המחוזית הייתה מודעת לבעייתיות של הפעלת גני אירועים בשטחים פתוחים. בהסתמך על הוראות תכנית המתאר המחוזית המתוקנת מנובמבר 2003 היא גיבשה, בנובמבר 2004 ובמרס 2005, עקרונות לאישור שימוש בגני אירועים: פיתוח צמוד דופן³ לפיתוח קיים; שמירה על רצף של שטחים פתוחים; הימנעות מפגיעה סביבתית; שמירת ערכי טבע, נוף ומורשת; אי-פגיעה באופיו של הנוף הכפרי הפתוח; הימנעות מפריצת קווי תשתית ודרכים חדשות. עוד קבעה הוועדה המחוזית, "שככלל אין מקום לאשר גני אירועים בדרך של שימוש חורג, והדרך להסדרתם היא בדרך של תכנית מפורטת."

2 בע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שומרון ואח' פ"ד נ"ה(5), 196, התייחס בית המשפט לנושא השיקולים הכספיים של הרשויות המקומיות באמרו, כי "השיקולים המקומיים אינם תואמים תמיד את טובת הכלל. ברמה המקומית הדעה נתונה לעיתים למיקסום התשואה מן הנכסים ולא לרווחת כלל התושבים והדורות הבאים".

3 בינוי בהמשך ישיר לשטח המיועד לפיתוח או לבינוי.

על רקע האמור לעיל עשה משרד מבקר המדינה את הבדיקה שממצאיה מובאים להלן.

תכנון ובנייה

חוק התכנון והבנייה ותקנותיו

בחוק התכנון והבנייה נקבע, שאין לבנות בניין ולסלול דרך בלא היתר בנייה, שניתן, למעט מקרים חריגים, על ידי הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, ועל פי תנאי ההיתר; היתר הבנייה חייב להיות תואם לתכניות החלות על האזור. עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה ובתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, כי טעונים היתר בנייה גם כל חציבה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, את יציבותה או את בטיחותה וכן שימוש חורג. שימוש חורג בקרקע או בבניין הוגדר "השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי חוק הדין בתכנון ובבנייה". על פי חוק התכנון והבנייה, לא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. סטייה ניכרת מתכנית הוגדרה בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, בין היתר, כ-"שימוש בבנין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית והוא משנה את אופיה של הסביבה הקרובה".

בעניין קרקע חקלאית קובע חוק התכנון והבנייה, כי "לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה". בתוספת הראשונה נקבע: "תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים". הוועדה רשאית להכריז בהודעה ברשומות ... כי קרקע פלונית תהא קרקע חקלאית לעניין חוק זה". סעיף 6 לתוספת קובע, כי "לא תאושר תכנית החלה על קרקע חקלאית אלא אם אושרה התכנית על ידי הוועדה או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה על ידי הוועדה". כמו כן בסעיף 7 לתוספת נקבע, כי "(א) לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הוועדה. (ב) 'מטרה לא חקלאית', בסעיף זה - בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישורין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים. (ג) שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הועדה ואישור הועדה המחוזית".

עוד קובע חוק התכנון והבנייה, כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן

הקמה והפעלה של גני אירועים בניגוד לתכניות תקפות

16 גני האירועים שלגביהם נערכה הבדיקה בוועדות הוקמו בשנים 1988-2000, רובם (11) בשנים 1995-2000. בטבלה שלהלן נתונים עליהם:

המקום	גן אירועים	מועד ההקמה	שטח הגן (דונם)	שטח המבנים (מ"ר)	שטח החנייה (דונם)	אורך דרכי גישה שנסללו לגן (מטר)
חוף השרון	א	1989	20	3,500	5.3	
חוף השרון	ב	1989	9.2	800	אין	
חוף השרון	ג	1991	—	850	אין	
חוף השרון	ד	1998	—	925	אין	
חוף השרון	ה	1999	5.6	836	3.8	500
חוף השרון	ו	1999	3.4	650	2.0	650
חוף השרון	ז	2000	10.8	1,260	2.6	310
חוף השרון	ח	2000	5	350	2.5	370
חוף השרון	ט	2000	21	2,500	4.7	120
עמק חפר	י	1988	8.5	1,050	6	
עמק חפר	יא	1992	9.5	2,250	5.5	250
עמק חפר	יב	1995	10.5	450	3.5	600
עמק חפר	יג	1996	15	1,900	6.0	
עמק חפר	יד	1996	10	1,700	אין	
עמק חפר	טו	1997	10	2,200	3.5	
עמק חפר	טז	1999	20.8	450	12.8	500

בבדיקת התאמת ההקמה וההפעלה של 16 גני האירועים לתכניות התקפות שחלו על האזורים שבהם מצויים גני אירועים אלה הועלו הממצאים הבאים:

13 מגני האירועים (שישה בתחום חוף השרון ושבעה בתחום עמק חפר) הוקמו והופעלו בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה. זאת, בין השאר, משום שהקרקעות שעליהן הוקמו גני אירועים אלה ייעודן, על פי התכניות התקפות (תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ותכניות מפורטות) שחלו עליהן, הוא "קרקע חקלאית" שעליה לא הותר, על פי התכליות שנקבעו בתכניות, להקים ולהפעיל גן אירועים. קרקעות אלו גם הוכרזו "קרקע חקלאית" על פי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה - שעליה אין לבנות ובה אין להשתמש, על פי הוראות התוספת הראשונה, למטרה "לא חקלאית" כמו גן אירועים אלא בהתאם לתכנית שאושרה על ידי הוולקחש"פ או אם הסכימה לכך הוולקחש"פ. שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הוולקחש"פ והוועדה המחוזית גם יחד. אישורים אלה לא ניתנו.

בדיקת המצב התכנוני לגבי 13 גני האירועים לסוף אפריל 2005 העלתה את הממצאים האלה:

1. שישה מגני האירועים (גנים א, ו, ז, ח, ט ו-י שבטבלה) מצויים באזורים שבהם לא ניתן להקים ולהפעיל גני אירועים על פי התכנית התקפות.
 2. לגבי אזורים שבהם מצויים שישה גני אירועים אחרים, אחד בתחום חוף השרון וחמישה בתחום עמק חפר, נקבעה בתיקונים לתכנית המתאר המחוזית ובתכנית מתאר מקומית הנמצאת בשלבי הפקדה האפשרות להקים ולהפעיל גני אירועים בתנאים שונים. בין התנאים: הכנת תכניות נוספות; צמידות דופן; הגבלת היקף הבנייה; איסור בנייה בטווח של 200 מטר מגדות נחל. נמצא, כי נכון לאפריל 2005 לא ניתן לאשר על פי תכניות אלו את הבנייה של ששת גני האירועים האמורים ואת הפעלתם מהסיבות האלה: לכל גני האירועים טרם אושרה תכנית נוספת כנדרש; לאזורים שבהם מצויים חמישה גני אירועים בתחום עמק חפר (גנים יא, יב, יג, טו ו-טז בטבלה שלעיל) הופקדה אמנם תכנית נוספת, אך היקף הבנייה בשניים מהם (גנים יא ו-יג בטבלה) גדול מן המותר על פי התכנית המופקדת; חמישה גני אירועים בתחום עמק חפר אינם צמודי דופן (גנים יא, יב, יג, טו ו-טז בטבלה); שלושה מגני האירועים (גנים יא, יב ו-טו בטבלה) נבנו בטווח של 10-0 מ', במקום בטווח של 200 מ' לפחות, מגדות נחל.
 3. כשש שנים לאחר שהוקם והחל לפעול גן מסוים בעמק חפר (יד בטבלה), אושרה לבעל הזכויות במקרקעין בדיעבד, ביולי 2002, תכנית מפורטת להקמתו ולהפעלתו.
- שני גני אירועים נוספים בחוף השרון (ב ו-ד בטבלה) הוקמו והופעלו באזורים שעל פי התכנית המפורטת שחלו עליהם היו אזורי נופש וספורט שבהם לא הותר להקים גני אירועים ולהפעילם.
- עד סוף אפריל 2005 לא חל שינוי בתכניות שחלו על האזור שבו ממוקם גן אירועים אחד, ועל פיהן אין ניתן להקים ולהפעיל שם גן אירועים.

באפריל 1997 המליצה ועדת חוף השרון על תכנית מפורטת שאחת מתכליותיה היא "אולם אירועים". בפברואר 2000 פורסמה התכנית להפקדה ללא התכלית "אולם אירועים", לאחר שהוועדה המחוזית הורתה על מחיקתה מהתכנית והחלפתה בתכלית "אולם תרבות" ומועדון (מהנדס הוועדה, מר ירון ערמון, חתם ליד השינוי). ביוני 2002 פורסמה הודעה על אישור התכנית. נמצא כי בתכנית המאושרת שפורסמה לציבור ביוני 2002 חזרה והופיעה התכלית "אולם אירועים" במקום "אולם תרבות" חרף העובדה שהיא נמחקה בשלב ההפקדה. מהנדס הוועדה חתם על התכנית המאושרת. בהתבסס על תכנית זו אישרה ועדת חוף השרון במאי 2003 בהמלצת מהנדס הוועדה תכנית בינוי הכוללת אולם אירועים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת חוף השרון כי הן הכללת התכלית גן אירועים בתכנית שפורסמה לציבור ביוני 2002, והן אישור תכנית הבינוי במאי 2003 נעשו שלא כדין.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה לוועדה המחוזית בנושא זה, ביוני 2005, ציין מתכנן מחוז המרכז, בין השאר: כי "אישורה [של התוכנית] נעשה באופן שתואר שלא בסמכות. הנושא הועבר לבחינת היועצת המשפטית לוועדה המחוזית להמלצתה על הצעדים הנדרשים בנסיבות אלה."

היועצת המשפטית המליצה למליאת הוועדה המחוזית לקבל החלטה על תיקון טעות סופר מאולם אירועים לאולם תרבות.

התכניות התקפות - תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ותכניות מפורטות - החלות באזורים שבהם מופעלים רוב גני האירועים מייצגות את המקרקעין לתכליות השומרות על האופי החקלאי הפתוח של האזורים ויוצרות על ידי כך שטחים פתוחים נרחבים לתועלת הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה הקמת גני האירועים בניגוד להוראות תכניות אלו מסכלת את השמירה על השטחים הפתוחים. בנושא זה פסק בית משפט העליון⁴ ש"אין להשלים עם הזלזול בחוקי התכנון ובהליכים הנדרשים על פיהם - זלזול שהפך כמעט לנורמה מקובלת בחברתנו. הגנת הסביבה ושמירה על נכסי נוף השייכים לציבור הינם ערכים חשובים הראויים לכיבוד. דיני התכנון נמנים עם הכלים שיצר המחוקק כדי להבטיח את ההגנה על ערכים אלה; על כן ועקב עצמתם של האינטרסים העומדים מנגד מצווים מוסדות התכנון למלא את חובתם ולשמש כבלם מול הפרות החוק".

בנייה בלא היתר

12 גני אירועים (שבעה בתחום חוף השרון וחמישה בתחום עמק חפר), הוקמו ללא היתר בנייה. עם הקמתם ובמהלך שנות פעילותם נבנו ברובם (11) מבנים מרכזיים שמשמשים אולמות שמחה, ובכולם נבנו מבני עזר; בכל גן אירועים נבנו מבנים בהיקף של מאות מ"ר עד אלפי מ"ר. כל גן אירועים נתחם בשטח של כ-1.4 דונם עד כ-15 דונם באמצעות גדרות או חומות. נוסף על כך, הוכשרו מחוץ לגדרות מגרשי חנייה ששטחם אלפי מ"ר; לשמונה מגני האירועים גם נסללו דרכים באורך של מאות מטרים לכל גן. כל אלו נעשו כאמור ללא היתרי בנייה, שלא בהתאם לתכניות התקפות שחלו על האזורים שבהם מצויים גני אירועים אלה וברובם (11) - גם בסטייה ניכרת מהן.

כך לדוגמה בגן אירועים שבתחום חוף השרון המשתרע על שטח של כ-20 דונם (כולל מגרש חנייה), הוקמו מבנים בשטח של כ-3,500 מ"ר ללא היתר בנייה. אלו כוללים אולם מרכזי ומבני עזר. כמו כן נבנתה גדר סביב שטח גן האירועים, והוכשרה חנייה בשטח של כחמישה דונם, ראו בצילום.

4 רע"פ 1520/01 יעקב ורות שוויצר ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית פ"ד נ"ו (3), 595.



שני גני אירועים נוספים בתחום עמק חפר (גנים יג ו-טו בטבלה) הוקמו בהתבסס על היתרי בנייה שנתנה ועדת עמק חפר להקמת "חממה" ו"בית גידול לצמחי נוי". בניגוד להיתר נבנו מבנים ששימשו אולמות אירועים כמו כן נבנו מבני עזר בשטח של מאות מ"ר, הותקנו גדרות סביב גני האירועים הללו, ונסללו מגרשי חנייה בשטח של אלפי מ"ר ללא היתר בנייה. יתר על כן, במהלך השנים הרסו מפעילי גני האירועים את אולמות האירועים ובנו במקומם מבנים חדשים: האחד - בשטח 1,300 מ"ר והאחר - בשטח של 1,200 מ"ר. המבנים נבנו ללא היתרי בנייה, שלא בהתאם לתכניות התקפות שחלו על אזורים אלו ובסטייה ניכרת מהן.

בשני גני אירועים נוספים בתחום חוף השרון (גנים ג ו-ח בטבלה) נבנו חלק מהמבנים בלא היתר בנייה. כך לדוגמה בגן אחד (ח בטבלה) ניתן היתר בנייה למבנים חקלאיים בשטח של 170 מ"ר, אך בפועל נבנו מבני עזר לגן אירועים בשטח של 350 מ"ר, והוקמו משטחי עץ, גדרות וחנייה. למפעילי גן אחר (ג בטבלה) ניתן היתר בנייה לסוכת שעשועים ונבנו מבני עזר ללא היתר. בשנת 2005 נהרס המבנה המרכזי ונבנה מבנה חדש ללא היתר.

באחד מ-12 גני האירועים שהוקמו ללא היתר בנייה (א בטבלה) אישרה ועדת חוף השרון ב-1999 הקמת חממה, אף שידעה שבמקום פועל גן אירועים משנת 1989. ואכן, במקום "חממה" נבנה מבנה לגן האירועים.

אי-מניעת בנייה בלא היתר בשלביה הראשונים היא מחדל של הוועדות. לדעת משרד מבקר המדינה, הליקוי יורד לשורש תפקידן, ובעטיו נוצרה התשתית לבנייה נרחבת בשטחים הפתוחים תוך פגיעה בשלטון החוק.

שימוש חורג בלא היתר

חוק התכנון והבנייה קובע, כי שימוש חורג טעון היתר. כמו כן שימוש חורג באדמה חקלאית טעון אישור הוועדה המחוזית והולקחש"פ.

הפעלת גן אירועים איננה אחד השימושים המותרים על פי התכנון שחלו על האזורים שבהם פעלו גני האירועים. לכן למן הקמתם הייתה הפעילות של 15 גני אירועים, שמונה בתחום חוף השרון ושבעה בתחום עמק חפר, בגדר שימוש חורג. על פי חוק התכנון והבנייה, אפשר לבקש היתר לשימוש חורג, ואולם לגבי גני אירועים אלה אין ניתן לאשר שימוש חורג הן משום שנבנו בלא היתר בנייה ולא ניתן לתת בגין בנייה זו היתר על פי התכנון, והן (לגבי 12 גנים) מפני ששימוש חורג במקום כגן אירועים הוא סטייה ניכרת מתכנית שאי אפשר לאשרה על פי התקנות⁵, שכן הפעלת גן האירועים בשטחים הפתוחים משנה ככלל את אופי הסביבה באזור.

לגבי ששה גני אירועים (שניים בתחום חוף השרון וארבעה בתחום עמק חפר) אמנם הוגשו בקשות לשימוש חורג אך לא ניתנו היתרים לכך. מהחלטת הוועדה המחוזית בבקשה לשימוש חורג באחד המקרים כמפורט להלן ניתן ללמוד על התוצאות התכנוניות והחוקיות הנובעות מהשימוש שנעשה במקרקעין.

ועדת עמק חפר החליטה באפריל 2003 להמליץ לוועדה המחוזית על הבקשה לשימוש חורג של גן אירועים אחד בעמק חפר (טז בטבלה) כפוף להשלמת דרישות מהנדס הוועדה ובתנאי שיטת תוואי כביש. הוועדה המחוזית דחתה ביולי 2004 את הבקשה לשימוש חורג ואת המלצת ועדת עמק חפר. להלן חלק מדברי הוועדה המחוזית:

"ראשית סבורה הוועדה כי הבקשה לשימוש חורג לגן האירועים בשטח הנדון, שיעודו חקלאי עפ"י התכנון הארצי והמחוזי המאושרות במקום, מהווה סטייה ניכרת - וזאת בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, תקנה 2(1). השטח הנדון מהווה חלק משטח חקלאי רחב היקף המעובד חקלאית ובצמוד לבריכות דגים - וזאת בהתאם ליעודו כאמור לעיל. השימוש המוצע לגן אירועים, הכרוך בהכשרת שטחים בהיקף ניכר, משטחי חניה ל-450 רכבים בנוסף לאוטובוסים - ותנועת כל אלו בשטח, תשתיות, תאורה וכד' - אינו תואם, לדעת הוועדה, את הסביבה ומשנה אותה באופן מהוה, כאמור סטייה ניכרת...". "... אין מחלוקת כי אין לגן היתר בניה או היתר לשימוש חורג. מכאן שהבקשה מציעה בין היתר, להכשיר עבירות על חוק התכנון והבנייה שנעשו במקום. בהתאם להנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין, והחלטת הוועדה מיום 17.3.04 בנושא טיפול בתכנון המבקשות להכשיר, בדיעבד, עבירות על חוק התכנון והבנייה, רואה הוועדה את עצמה כמחויבת - בעת שהיא דנה בתכנית המיועדת להכשיר עבירות בניה - לתת דעתה גם לשיקול של אי עידוד עבריינות, במסגרת מכלול השיקולים אשר עליה לשקול במסגרת סמכותה. היות וגן אירועים משמש, בפועל ציבור רחב, ולאור הפעילות במקום בניגוד לחוק - רואה הוועדה חשיבות בהכללת שיקול זה במקרה הנדון, ובכך לנסות ולסייע בהעברת מסר של הרתעה לציבור ולגורמי האכיפה. בנוסף סבורה הוועדה, כי אישור בדיעבד, לצורך הכשרת עבירות בניה עשוי להטות את התכנון - בלחץ העובדות המוגמרות - ולצמצם, ואף למנוע לעיתים - את התכנון המיטיב במקום."

5 תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז-1967.
תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002.

נימוקי הוועדה המחוזית לדחיית הבקשה לשימוש חורג יפים גם לגבי השימוש החורג של גני האירועים האחרים, כל עוד אין באזורים אלו תכניות תקפות המאפשרות הקמה וניהול של גני אירועים. על הוועדות לעשות להפסקת השימוש החורג הנוגד את הוראות החוק.

אישורים שלא כדין

הביקורת העלתה, כי ביוני 1999 נתנה הרשות המאשרת של ועדת עמק חפר אישור לחיבור חשמל לגן אירועים (טו בטבלה). אישור זה ניתן שלא כדין שכן המבנים שלגביהם ביקשו המפעילים את האישור נבנו ללא היתר ובסטייה מהיתר. במקרה אחר (גן יד) נתנה הרשות המאשרת ביולי 1996 אישור לחיבור לרשת החשמל לצורך עבודות בנייה למרות שלא ניתן היתר בנייה.

במתן אישור לחיבור לחשמל בשני המקרים האמורים סייעו הוועדות בידי עובדי עבירה שהפעילו את גני האירועים שהוקמו ופעלו ללא היתר.

באוקטובר 2004 החליטה ועדת חוף השרון לאשר תכנית בינוי באזור משולב "נופש וספורט". התכנית כללה בניית גן אירועים פתוח, ובו אולם אירועים ומבני עזר, בשטח כולל של כ-1400 מ"ר. נוכח העובדה שהשימוש במקום כגן אירועים אינו נמנה עם התכליות המותרות באזור על פי התכניות התקפות, הוגשה בנובמבר 2004 לאישור הוועדה תכנית בינוי מתוקנת, שבה הוחלפו המילים "גן אירועים" במילים "שירותי אוכל, מזון ובידור": במקום "מבנה אולם אירועים" נרשם "מבנה לשירותי אוכל, מזון ובידור", ובמקום "גן אירועים פתוח" נרשם "אזור לשירותי אוכל, מזון ובידור". בפברואר 2005 אישרה ועדת חוף השרון את תכנית הבינוי המתוקנת.

בתשובתה מיולי 2005 לפניית משרד מבקר המדינה טענה ועדת חוף השרון, כי "הוועדה המקומית ביקשה שהמונחים בתכנית הבינוי והפיתוח יהיו זהים למצוין בהוראות תכנית חש/3/29 [התכנית התקפה]". מהנדס הוועדה טען "אנו נוטים לחשוב שהתכליות המותרות ... [הן] הפעלת מקום לאירועים היות שמותר להקים מסעדה, שירותים חניון ... ותכליות של פנאי, נופש ובידור. כל זאת במצטבר ... [הם בעצם] מקום לאירועים".

לדעת משרד מבקר המדינה, התכליות שבתכנית התקפה הן תכליות של פנאי ונופש לציבור הרחב; המקום לא נועד להיות גן אירועים. ואולם בניגוד לתכנית התקפה, מופעל במקום גן אירועים זמן רב, ובתכנית הבינוי הראשונה גילו מגישי התכנית כי ברצונם לבנות אולם אירועים גדול בגן. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור הוועדה לשינוי נוסח התכלית פירושו העלמת עין מהשימוש שנעשה במקום שלא בהתאם לתכליות המותרות באזור על פי התכניות התקפות ופתיחת פתח לבנייה עתידית של אולם אירועים שהפעלתו רק תרחיב את השימוש הנוגד את התכניות.

אכיפת חוק התכנון והבנייה

האכיפה על ידי הוועדות

חוק התכנון והבנייה מעמיד לוועדות התכנון והבנייה כלים משפטיים אפקטיביים לאכיפת החוק בנוגע לעבירות בנייה, בעיקר בשלביהן הראשונים. בחוק ניתנו ליו"ר הוועדה המקומית סמכויות להוצאת צו הפסקת עבודה מינהלי וצו הריסה מינהלי. לתובע שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיך יש סמכות להגיש לבית משפט כתב אישום ובקשות למתן צו הפסקה שיפוטי ולמתן צו למניעת פעולות. במקרה של הפרת צו הפסקה מינהלי או שיפוטי, יש לו סמכות להגיש בקשה למתן צו הריסה על אי-קיום צו ביניים. הרשות המאשרת (יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה) מוסמכת לתת הוראה לניתוק חשמל, מים וטלפון.

הביקורת העלתה, כי ועדת חוף השרון לא אכפה את הוראות חוק התכנון והבנייה על גני האירועים שבתחומה. ועדת עמק חפר נקטה אמנם פעולות אכיפה חלקיות, אולם אלו כלל לא היו אפקטיביות, שכן היא לא מימשה את הצווים שהוצאו לגני האירועים שבתחומה. להלן פירוט הממצאים:

צווי הפסקת עבודה מינהליים ושיפויים

1. ועדת חוף השרון לא פעלה נגד הבנייה ונגד השימוש הבלתי-חוקיים בגני אירועים באמצעות צווים מינהליים ושיפויים. במקרה יחיד, באפריל 2000, הוציא יו"ר ועדת חוף השרון צו הפסקה מינהלי עם התחלת בנייתו של גן אירועים (ט בטבלה), ומשהצו הופר לא עשתה הוועדה לאכיפתו, והוקמו בו מבנים בשטח כולל של כ-2200 מ"ר ללא היתר בנייה. בתיקי הבנייה של גני האירועים שנמצאו בוועדת חוף השרון לא היו דוחות פיקוח הכוללים דיווחים על ביצוע עבירות בנייה ועל שימוש חורג.

2. במשך יותר מעשר שנים בוצעו עבירות בנייה רבות בגני האירועים, ועדת עמק חפר פעלה באמצעים העומדים לרשותה פעמים ספורות בלבד. גם באותם מקרים שבהם נקטה הוועדה פעולות הרי שהיא לא עשתה לאכיפת הצווים שהוצאו; להלן הפירוט:

רק למפעילי שני גני אירועים (יג ו-טו בטבלה) הוציא יו"ר ועדת עמק חפר בשנים 1998-2001 צווי הפסקה מינהליים. משהופרו הצווים לא אכפה אותם הוועדה כדי למנוע את המשך הבנייה הבלתי-חוקית. לגבי שני גני אירועים (יא ו-יב בטבלה) פנתה ועדת עמק חפר (בשנת 1993 ובשנת 1995) לבית המשפט וקיבלה צו הפסקה שיפוטי להפסקת הבנייה בהם עם תחילתה. לשני גני אירועים נוספים (יג ו-טו בטבלה) הוצא לבקשת הוועדה צו הפסקה שיפוטי נגד בנייה רחבת ממדים נוספת (בשנים 1997 ו-2002 לגן אחד, ובשנת 2001 - לגן אחר). בכל המקרים הבנייה נמשכה הצווים הופרו, אולם ועדת עמק חפר לא פעלה לאכיפתם.

3. יצוין, כי במקרה של הפרת צו הפסקה שיפוטי או מינהלי מאפשרים סעיפים 241 ו-242 לחוק לוועדה לפנות לבית המשפט בבקשה להוציא צו הריסה על אי-קיום צו ביניים, שיבוצע על ידה. נמצא כי הוועדה לא נקטה צעד זה. בעניין זה פסק בית המשפט העליון ברע"פ 2387/03⁶ "אדרבא מי שנוהג כפי שנהגו המבקשים ובוחר לבצע בניה בלתי חוקית ללא היתר כדן תוך התעלמות בוטה מצו שיפוטי, ראוי כי יביא בחשבון את האפשרות לפיה לא יאפשר בית המשפט להותיר בניה כזו על תלה, אלא יורה על הריסתה, מתוקף סעיף 241 לחוק התכנון והבניה."

4. הוועדות לא ביקשו מבתי המשפט להוציא צווי מניעת פעולות למניעת פתיחתם של גני האירועים כאשר היה להן מידע על הכוונה להפעילם.

5. בשישה מקרים הגישה ועדת עמק חפר לבית המשפט בקשות למתן צווי שיפויים להפסקת שימוש חורג. בכל אותם מקרים לא פעלה הוועדה לאכיפת הצוויים שהוצאו. כמו כן, בארבעה מהמקרים הוגשו הבקשות לצוויים בשיהוי רב (אחרי עשר שנים, ארבע שנים, שלוש שנים וחצי שנה). להלן דוגמה:

גן אירועים הנמצא בשטח חקלאי החל לפעול בקיץ 1999; הגן הוא גן פתוח הפועל בחודשי הקיץ. למרות שהוועדה הייתה מודעת לפעילותו הבלתי-חוקית של הגן לא ביקשה מבית משפט צו שיורה על מניעת פעילותו או על הפסקת השימוש החורג בו. רק באוקטובר 1999, עם סיום פעילות הקיץ של גן האירועים, הגישה הוועדה בקשה למתן צו הפסקה שיפוטי; הצו ניתן כמבוקש. שנה לאחר מכן, בקיץ 2000, התחדשה הפעילות בגן תוך הפרת צו בית המשפט. הוועדה לא פעלה לאכיפת הצו אף כי ידעה שהפעילות בגן האירועים התחדשה. בעקבות פניית יחידת הפיקוח המחוזית שהתריעה על המשך הפעילות בגן בחרה הוועדה לא לעשות לאכיפת הצו על ידי פנייה למשטרה אלא פנתה לבית המשפט לבקש צו נוסף. בית המשפט הוציא את הצו כמבוקש, וגם אותו הפר מפעיל גן האירועים. הוועדה לא נקטה צעדים ממשיים להפסקת פעילותו.

בנושא אכיפת צווי בתי המשפט כבר העיר בית המשפט העליון מספר פעמים ש"אין לך שלטון חוק ואין לך מדינת חוק אם צוויים של בתי משפט לא יקוימו ויהפכו לאות מתה. אי קיומם של צוויי בית המשפט חותר תחת אושיות שלטון החוק".⁷

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את מחדלה של ועדת חוף השרון, שבמשך שנים ארוכות לא פעלה כלל באמצעות צוויים מינהליים ושיפויים. פעילותה של ועדת עמק חפר בתחום זה הייתה חלקית ובלתי-יעילה. אי-אכיפת צוויים רבים שהוציאו הוועדה ובתי המשפט למפעילי גני האירועים שפעלו בעמק חפר משקפים את אוזלת היד של גורמי האכיפה בכלל ושל הוועדה בפרט.

צווי הריסה מינהליים

פעולות הבנייה הבלתי-חוקית נעשו במרבית גני האירועים באופן הדרגתי במשך שנים. יו"ר ועדת חוף השרון, מר אהרון בז'רנו, ויו"ר ועדת עמק חפר, מר נחום איצקוביץ, לא הוציאו צווי הריסה

6 רע"פ 2387/03 אבו בכר ואח' נ. הוועדה המחוזית תקדין עליון 2003(2), 268.
7 ע"פ 71539/01 מדינת ישראל נ' עדי ליבוביץ ואח' תקדין מחוזי 2003 (3), 6316.

טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן

מינהליים מיד עם תחילת הבנייה בגני האירועים, לא בהמשכה, לא כאשר הפעולות נעשו כשהתנהלו הליכים פליליים נגד הבונים בגין עבירות בנייה אחרות ואף לא כאשר היו תלויים ועומדים נגד מפעילי גני האירועים צווי הריסה בגין בנייה אחרת. הוועדות לא מנעו אפוא בנייה בלתי-חוקית. פעולות אכיפה כאלו בשלבים הראשוניים יכלו למנוע יצירת עובדות מוגמרות.

במאי 1998 ובדצמבר 2001 הוציא אמנם יו"ר ועדת עמק חפר צווי הריסה מינהליים לשני גני אירועים (יא ו-יג בטבלה), אך הוועדה לא ביצעה אותם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות שבית המשפט העליון כבר הצביע על כך⁸ כי "צו מינהלי להריסת מבנה שהוקם ללא היתר, מהווה אחד האמצעים החשובים לאכיפתם היעילה של דיני התכנון והבנייה". מאחר שהבנייה הבלתי-חוקית בגני האירועים הייתה נרחבת, ולא ניתן להכשירה בדיעבד, היה על הוועדות להוציא צווי הריסה מינהליים מיד עם כל גילוי של בנייה בלתי-חוקית.

הריסת בנייה בלתי חוקית מונעת קביעת עובדות מוגמרות שקשה לאחר מכן להתמודד עמן בשל טענות שיהיו ובגלל טענות לפגיעה כלכלית בבונים ובמתפרנסים מגני האירועים. הבנייה הבלתי חוקית אף עלולה להוות מכשול לתכנון בעתיד.

הגשת כתבי אישום

1. למרות ההיקף הגדול של עבירות בנייה בגני אירועים בתחום חוף השרון רק בשני מקרים הגישה ועדת חוף השרון כתבי אישום נגד בעלים או נגד מפעילים של גני אירועים, וזאת רק לאחר שיחידת הפיקוח המחוזית פנתה אליה בנושא זה.

במקרה אחד, בעניין גן אירועים המצוי על גדות נחל במתחם המשתרע על כ-10 דונם, הוגש כתב אישום רק בנוגע לחלק קטן מעבירות הבנייה. הוגש כתב אישום על הרחבת מבנה בשטח 155 מ"ר ועל הקמת מבנה עזר בשטח 37 מ"ר; ואולם לא הוגש כתב אישום על בניית מבנה מרכזי (1,150 מ"ר), על בניית מבני עזר בשטח כולל של כ-110 מ"ר, על סלילת מגרש חנייה בשטח של כ-2,600 מ"ר, על סלילת דרך לגן באורך של כ-300 מ"ר ועל גידור המתחם. גם לא הוגש כתב אישום על השימוש החורג במקום בלא היתר. במקרה אחר הוגש כתב האישום רק נגד בעל הקרקע ולא נגד הבונים.

2. בשנים 1993-2004 הוגשו כתבי אישום נגד שישה גני אירועים שפעלו בתחום עמק חפר (נגד אחד הוגשו שני כתבי אישום); נגד חמישה מהגנים הוגשו כתבי אישום בשנים 2000-2003. כתבי האישום היו בגין בנייה ושימוש ללא היתר ובגין הפרת צווים.

הביקורת העלתה, כי דוחות הפיקוח על ארבעה מגני האירועים שבתחום עמק חפר הועברו לתובעת, כדי שתכין כתבי אישום נגדם נגד מפעיליהם ונגד בעלי הזכויות במקרקעין, רק לאחר שחלפו שנים ממועד הפעלתם וממועד הכנת הדוח (שלוש עשרה שנים, ארבע שנים, ארבע שנים ושנתיים בהתאמה). להלן דוגמה:

8 רע"פ 5738/00 סלאמה סלאמה נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה פדאור 2000(3), 384; כמו כן ראו רע"פ 5635/93 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נ' רפאל עורקבי פ"ד מח (2), 397.

גן אירועים מסוים החל לפעול בסוף שנת 1996. בינואר 1997 ניתן צו הפסקה שיפוטי להפסקת הבנייה בו והוטל איסור על שימוש חורג. מפעילי הגן הפרו צו זה, הן על ידי הפעלתו הן על ידי בניית מבני עזר בו, בשטח של 330 מ"ר. למרות הצו מינואר 1997 המשיך הגן בפעילותו במשך שנים. רק במרס 2000 הוגש כתב האישום.

בעניין הקמת שני גני אירועים בתחום עמק חפר אמנם הוגשו כתבי האישום בגין הבנייה הבלתי-חוקית סמוך למועד שבו בוצעה, ואולם התברר כי לאחר הגשת כתבי האישום המשיכו הנאשמים בבנייה שלא כחוק בלא שנעשה דבר למניעתה ובלא שכתבי האישום תוקנו בהתאם.

יוטעם, כי כדי להשיג אפקטיביות באכיפת החוק יש להגיש כתבי אישום בסמוך לביצוע העבירות ובנוגע לכולן.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את התנהלותה של ועדת חוף השרון בכל הנוגע לאכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה על מפעילי גני האירועים שבתחומה. ועדה זו התעלמה כמעט לגמרי מתפקידי האכיפה שלה, וכך אפשרה את התרחבותן של הפעולות הבלתי חוקיות בשטחים הפתוחים שבתחומה.

הליכי התביעה בקשר לגני אירועים בתחום עמק חפר

הגשת התביעות בבתי המשפט נגד מבצעי עבירות התכנון והבנייה היא אחד מכלי האכיפה המרכזיים של הוועדות לתכנון ולבנייה. במסגרת הביקורת נבחן הטיפול של ועדת עמק חפר והתובעת הפועלת מטעמה⁹ בתביעות שהוגשו נגד חמישה מגני האירועים בעמק חפר. במקרים אלה הגישה הוועדה כתבי אישום נגד בעלים, מחזיקים, בונים ומפעילים של גני אירועים בגין בנייה והפעלה של גני אירועים על קרקע חקלאית ובגין הפרת צווי בית משפט. ההליכים בחלק ממקרים אלו הסתיימו בעסקות טיעון בין התובעת לבין הנתבעים אותן אישר בית המשפט. במסגרת עסקות הטיעון נמחקו מכתבי האישום חלק מהנאשמים ובהם בעלי זכויות במקרקעין, מנהלי חברה ובעלי מניות, הוטלו קנסות על הנאשמים, וניתנו צווי הריסה שביצועם נדחה ב-24 חודשים.

משרד מבקר המדינה בחן ארבעה היבטים הקשורים באופן ניהול התביעות: עצמאות התביעה; מסירת המידע לבית המשפט; החלטות בדבר מחיקת נאשמים מכתבי אישום; הסכמה לדחיית ביצוע צווים שיפוטיים. הבדיקה העלתה, כי התנהלות הוועדה והתביעה במקרים אלו לא עלתה

9 בעניין הגשת כתבי אישום ובקשות לצווים שיפויים קובע חוק התכנון והבנייה ש"בהליכים לפי פרק 9 (שעניינו עבירות ועונשין) ייצג את הוועדה [המקומית] מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך". את ועדת עמק חפר ייצגה בהליכים על פי פרק 9 תובעת, עורכת דין שלא הייתה עובדת הוועדה, אשר לפי בקשת הוועדה היועץ המשפטי לממשלה הסמיכה (להלן - התובעת). על עבודת התובעת חלות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שבהן נקבעה מדיניות התביעה וכן חלות עליה ההלכות שקבע בית המשפט העליון.

תמיד בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ועם הפסיקה של בית המשפט העליון. להלן הממצאים:

עצמות התיבה

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ממרס 1986¹⁰ נכתב כלהלן: "משפטן (העובד בשירות רשויות מקומיות) שהוסמך כבא כוח היועץ המשפטי לממשלה כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסויימים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות, בשאלה אם להגיש כתב אישום במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש וכיוצא בזה. בכל מקרה יש לשלול הוראות של ראש הרשות המקומית, או של נבחר אחר או עובד בכיר ברשות המקומית, באשר לדרך בה ינהג התובע במקרה מסויים, ובשום מקרה לא יתחשב תובע בשיקולים פוליטיים של ראש הרשות המקומית או של נבחרים אחרים ברשות המקומית."

בוועדת עמק חפר היה נהוג שהתובעת מגישה כתבי אישום רק לאחר שיו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה העבירו אליה טופס "בקשה לטיפול משפטי" החתום על ידיהם. לטופס צורפו דוחות יחידת הפיקוח. נמצא, כי במקרים אחדים חתמה רק מהנדסת הוועדה על טופסי בקשות לטיפול משפטי, על הטפסים לא חתם יו"ר הוועדה ובמקרים אלו לא הוגשו כתבי אישום. כמה פעמים הועברו לתובעת בקשות לטיפול משפטי בנוגע לעבירות שנעשו מספר שנים קודם לכן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת עמק חפר, כי הנוהג האמור אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת שיש לתובעים (ורק להם) שיקול דעת עצמאי באשר להחלטה בדבר הגשת כתבי אישום. על הוועדה להקפיד להעביר בעתיד לתובעת כל חומר המעיד על עבירות על פי חוק התכנון והבנייה סמוך ככל האפשר לביצוע העבירה ולהותיר את ההחלטה בדבר השימוש בחומר זה ובעניין הפעולות המשפטיות שיש לנקוט בגינו לתובעת.

מסירת מידע לבית המשפט

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 1976 בנושא עבירות תכנון ובנייה (הנחייה מס' 21.922), אשר הייתה בתוקף עד אוקטובר 2003¹¹ נקבע, בין היתר, כלהלן:

"א...הימנעותו של התובע מהבאת העובדות, כפי שהן נראות מבחינת האינטרס הציבורי, משאירה את בית המשפט ללא ידע חיוני. בית המשפט נוטה להתרשם או להתרשמות יתר מטענות הסניגור אשר מטבע הדברים מדגישות מומנטים אישיים ומשכיחות כליל את האינטרס הציבורי. ב) תכליתו של הדיון המשפטי אינו הכרעת הדין אלא העונש המוטל על העבריין; ואין תובע ממלא חובתו אלא אם עשה את המוטל על-מנת להביא בפני בית

10 הנחייה 51.050 עודכנה בנובמבר 2003 ומספרה כיום 4.1001.

11 בדף הסבר לשימוש בקובץ ההנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאוקטובר 2003 נכתב בנוגע להנחיות שהוסרו מהקובץ, כי "אין להסתמך על הנחיות שהוסרו. יצוין עם זאת, שאין מניעה מאזכרן של הנחיות שהוצאו מן הקובץ המעודכן והן בבחינת חוות דעת ...".

המשפט את כל המידע הנוגע למידת העונש שעל בית המשפט להטיל....התובע חייב להביא מידע מלא בפני בית המשפט על השיקולים אשר הניעו את רשות התכנון לסרב מתן רשיון באותו מקרה, כגון: פגיעה בתכנון בנין ערים, פגיעה בשכנים, שמירה על חזית אחידה, השחתת נוף וכי', ועליו לעמוד על הפעלת מלוא סמכויותיו של בית המשפט."

בביקורת התברר כי בעת ההצגה לבית המשפט של עסקאות הטיעון הכוללות הסדרים בדבר העונש והצווים שיוטלו על הנאשמים, לא הובאו בפניו עובדות חשובות שהיה ראוי כי יהיו לפניו בעת קבלת החלטתו בדבר אישור עסקת הטיעון. למשל, במספר מקרים נטען שעסקות הטיעון מבוססות על העובדה שהנאשמים החלו או יחלו בהליכים להסדרת נשוא כתב האישום. לבית המשפט לא הוצגו באותה עת העובדות אשר לפיהן הקמת גני האירועים והפעלתם הן בניגוד לכל התכניות התקפות (תכנית מקומית, תכנית מחוזית ותכנית ארצית); עובדות אלו מלמדות שלמפעילי הגנים ובעלי הזכויות בקרקע סיכוי קלוש להסדיר את הבנייה והשימוש נשוא כתב האישום בזמן סביר. במקרה אחר לא הוצג לבית המשפט מידע, שלפיו בעלי הזכויות בקרקע הגישו בקשה לשימוש חורג ותכנית נקודתית שבהן בקשו להכשיר את הבנייה והשימוש בגן האירועים, אך הבקשה והתכנית נדחו בידי ועדת עמק חפר. במקרה אחר לא הובא לבית המשפט מידע שהוגשה לוועדת עמק חפר בקשה לשימוש חורג, ועובד הוועדה שבדק את התכנית המליץ לדחותה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה ולתובעת, כי המידע היה חשוב ביותר והיה ראוי שיובא לבית המשפט כבואו לקבל החלטתו בדבר אישור עסקאות הטיעון. היה ראוי כי הוועדה והתובעת יקפידו להעביר לבית המשפט את מרב המידע הרלוונטי לקביעת העונש לרבות הצווים שיוטלו ומועד ביצועם.

החלטות בדבר מחיקת נאשמים מכתבי האישום

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מדצמבר 1969 נקבע, כי על תובע בא כח היועץ המשפטי לממשלה לקבל את אישור פרקליט המחוז למחיקת נאשמים.

שלוש פעמים הסכימה התובעת למחיקת נאשמים מכתבי האישום בלא שקיבלה אישור מפרקליט המחוז, כנדרש על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

דחיית ביצוע הצווים

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה כמו גם בפסיקת בית המשפט העליון נקבע, כי ביצוע צו הריסה יעוכב ככלל¹² ".....רק בהתקיים נסיבות בעלות משקל המקיימות סיכוי ממשי להכשרת הקמתו בדיעבד של המבנה. כך למשל, אם נוכח בית המשפט, כי לא נתבקש היתר להקמת המבנה, ואילו נתבקש קרוב להניח שגם היה ניתן, עשוי בית המשפט להעניק לבעלים ארכה להשגת ההיתר שאם יושג יתבטל הצו. והוא הדין אם הובהר לבית המשפט כי התכנית שחלה על השטח בזמן ביצוע הבנייה נשתנתה בינתיים וכי על פי התכנית החדשה עשוי הבעלים לזכות בהיתר-בנייה, שנמנע ממנו בזמן תחולתה של התכנית הקודמת."

12 רע"פ 5738/00 סלאמה סלאמה ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בירושלים פדאור 2000 (3), 384.

טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן

הועלה, כי הוועדה והתובעת הסכימו כמה פעמים לדחיית מועד ביצוע צווי הריסה חרף העובדה שהקמתם ופעילותם של גני האירועים היו בניגוד לכל התכניות התקפות (מקומית, מחוזית וארצית). במקרה אחד אף הסכימו הוועדה והתובעת לדחיית ביצוע הצווים למרות שבקשה לשימוש חורג ובקשה לאישור תכנית נקודתית (ראו לעיל) שהוגשו לגבי אותו גן נדחו כאמור; יצוין, כי במקרים אלו הסיכויים להכשרת הבנייה והשימוש החורג - נוכח הוראות תכניות מתאר ארציות ומחוזיות - היו קלושים.

פעמיים הסכימה הוועדה לדחות שוב את ביצוע הצו בשנה כשהגיע המועד החדש לביצוע הצווים עם תום תקופת הדחייה. בתקופת הדחייה המשיכו מפעילי הגנים לבצע עבירות בנייה.

בתשובתו מספטמבר 2005 לפניית משרד מבקר המדינה בנושאים דלעיל ציין בא כח הוועדה, בין השאר, כי "מרשתי והתובעת אינן מצויות בחלל ריק והן אלו אשר פועלות ב'שטח' - מצב אשר יוצר מחויבות להתייחס לנסיבות מורכבות ולעמדות ולמדיניות של בית המשפט". "ההגעה לעסקות טעון הינה דרך פעולה ראוייה ותכליתית למקרים רבים שהייתה עדיפה על פני הדרכים האחרות של ניהול ההליכים עד תומם". "כאשר מגיעים לעסקת טעון זמן ההתדיינות מתקצר באופן ניכר וגם העלויות קטנות באופן מתאים ... נחסך גם הליך של ערעור וכל הכרוך בכך..."



הנושאים שהועלו בפרק "הליכי התביעה בקשר לגני האירועים בתחום עמק חפר" הובאו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. בתשובת משרד המשפטים שנמסרה על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה נכתב כלהלן:

"המקרים המתוארים בדו"ח הם דוגמא מייצגת למצב האכיפה בתחום התכנון והבניה בחלק מהוועדות המקומיות לתכנון ולבניה ... הנסיון המצטבר מלמד, כי לא אחת נוקטות הוועדות המקומיות במדיניות של אכיפה מוגבלת, לעיתים עד כדי אי עשייה, בתחומים מסוימים. ... הטיפול המשפטי של הוועדות המקומיות בגני האירועים בשטחן הוא שיקוף וביטוי ליחס הסלחני של הוועדות המקומיות הנדונות לתופעת גני האירועים בשטחן שהוקמו ופועלים בלא היתר. ... למרבה הצער, לעיתים נוהגים בתי המשפט במדיניות ענישה סלחנית כלפי עברייני בניה. ... התובע מצוי לא אחת במצב שבין פטיש לסדן: הוא מנהל תביעות בעניינים בהם הוועדות המקומיות אינן מעוניינות להילחם; ונאלץ להתמודד עם מערכת שפיטה עמוסה, שגישתן האמביוולנטית של הוועדות המקומיות לעניינים אלה מחלחלת אליה וגורמת לה להקל עם הנאשמים. ... מציאות עגומה זו, שכאמור אינה ייחודית אך ורק למקרים שנבדקו בדו"ח זה, הובילה את ממשלת ישראל לקבל בחודש דצמבר 2004 החלטה על שידרוג המערך הקיים של הפיקוח והאכיפה בתחום עבירות התכנון והבניה. על פי החלטת הממשלה הוקמו שלושה גופים, שירכזו את הטיפול של הגורמים הקיימים בשלושה מישורים: בתחום הפיקוח, בתחום ניהול ההליך המשפטי ובתחום אכיפת פסקי הדין. ... הגופים החדשים עדיין מצויים בשלבי הקמה שונים."



חוק התכנון והבנייה מעניק לוועדות לתכנון ולבנייה כלים יעילים לפעול נגד ביצוע עבירות: הוצאת צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה מינהליים, ופנייה לבתי המשפט בבקשת צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווים שיפוטיים להפסקת שימוש חורג וצווי הריסה שיפוטיים. הממצאים שהועלו בפרק זה מצביעים על כך שוועדת עמק חפר עשתה שימוש חלקי בלבד בכלים אלו וגם באותם מקרים בהם פעלה להוצאת הצווים האמורים היא לא נקטה בפעולות כלשהם לאכיפתם. כמו כן, הוועדה השתתתה עד מאד בהגשת כתבי אישום. אלה הוגשו שנים אחדות לאחר שגני האירועים החלו לפעול. יוצא, אפוא, כי מהלכים אלו שנעשו על ידי הוועדה במשך השנים היו לכאורה, מהלכי סרק שכן הם אף פעם לא הגיעו לשלב של נקיטה בצעדים אפקטיביים.

גני אירועים שפעלו במתחמים ומבנים קטנים בעת שהוקמו במהלך שנות התשעים התרחבו והתפשטו במקביל להוצאת הצווים, ניהול כתבי אישום ואף לאחר מתן גזרי דין. בפועל לאחר כעשר שנים שבמהלכן נעשו פעולות האכיפה האמורות ממשיכים לפעול כל גני האירועים באורח בלתי חוקי על שטחים נרחבים יותר ובתוך מבנים גדולים יותר. לדעת משרד מבקר המדינה דרך האכיפה של הוועדה נכשלה והפעולות שננקטו היו ללא אפקטיביות של ממש. מצב זה מחייב את הוועדה לבחון באופן יסודי את מדיניות האכיפה שלה בכלל ואת מדיניות התביעה שלה בפרט, ולהפיק לקחים אשר יובילו לשינוי ההתנהלות בתחום זה ולאכיפת החוק.

ועדת עמק חפר ציינה בתשובתה, כי גני אירועים מוקמים בניגוד להוראות הדין בכל רחבי הארץ "הן בשטחים עירוניים והן בשטחים פתוחים ו/או חקלאיים". היא הוסיפה כי "לא ניתן להתעלם מכך שבתי המשפט נוטים לכך הרחמנות בכל הנוגע לאכיפת חוקי התכנון והבנייה ורישוי עסקים..." וה"פתרון לתופעה זו ולכלל אכיפת דיני התכנון והבנייה ורישוי העסקים יוכל להיות ממצה ושלם רק אם גם חוליה זו תנקוט במדיניות נחושה ומחמירה". ועדת עמק חפר טענה, כי "מיגורה של תופעה שלילית זו מחייב הערכות, פעילות ושיתוף פעולה של כלל הגורמים הרלבנטיים, כגון: מינהל מקרקעי ישראל, משרת ישראל, שירותי הכבאות, הוועדות המקומיות, הוועדות המחוזיות, הרשויות המקומיות, משרד הפנים." בהעדרו ו"בהעדר כוח אדם מספיק ובהעדר תקציבים ... קשה עד בלתי אפשרי לבצע את כל הפעולות הנדרשות למיגורה של תופעה זו" במיוחד אם הדבר מוטל "על כתפיהן של המועצה והוועדה המקומית!!".

יש לציין, כי שיתוף פעולה בין כל הגורמים האחראים לפיקוח ולאכיפה חשוב ונכון, אך יחד עם זאת אין להתעלם מן העובדה שחובת הפיקוח והאכיפה מוטלים בראש ובראשונה על הוועדות המקומיות, ואלה לא השתמשו כלל בסמכויות ובאמצעים שמעמיד לרשותם חוק התכנון והבנייה.

אכיפה על ידי הוועדה המחוזית

בחוק התכנון והבנייה נקבע, כי "הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית בחוק זה או על פיו הן בדרך כלל והן בקשר למקום מסויים". חוק התכנון והבנייה מסמיך את יושב ראש הוועדה המחוזית להוציא צו הריסה מינהלי, ואותו ואת מתכנן המחוז - להוציא צו הפסקת בנייה שתוקפו 30 יום מיום הוצאתו.

בע"א 119/86¹³ פסק בית המשפט העליון: "סעיף 28 לחוק מנוסח בלשון מרשה, ואינו מנוסח בלשון מצווה. אולם כפי שכבר הוסבר, הוא נועד להעניק לוועדה המחוזית כלים וכווחות אפקטיביים, לשם פיקוח והתערבות, במקרה שהוועדה המקומית אינה מקיימת את חובתה האמורה. לפנינו 'פיקוח המעוגן בחוק', שהפעלתו השוטפת והקפדנית היא מתפקידה וחובתיה של הוועדה המחוזית".

לוועדה המחוזית כלים לפיקוח ולהתערבות הן בשלב שבו הוועדות המקומיות דנות ומחליטות בנושאים של תכנון ובנייה בתחומן והן בשלבי הבנייה בתחומי הוועדות.

1. על פי חוק התכנון והבנייה, "לדיוני הוועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה יוזמנו, דרך קבע", בין השאר, נציגי שר הפנים "שתהא להם דעה מייעצת". כל שניים מבין הנציגים בעלי הדעה המייעצת רשאים לערוך על החלטות הוועדות לפני ועדת ערר. כנציגי שר הפנים עליהם לשקף את דעת משרד הפנים. אם נציגי שר הפנים יודעים שדיני התכנון והבנייה אינם נשמרים בוועדות עליהם להודיע על כך לוועדה המחוזית.

2. היחידה הארצית לפקוח על הבנייה מטעם משרד הפנים פועלת לאכיפת דיני התכנון והבנייה בשטחים הפתוחים ובשטחים הגליליים. יחידת הפיקוח המחוזית אחראית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במחוז המרכז. יחידה זו היא זרועה הארוכה של הוועדה המחוזית לפיקוח פיזי במחוז המרכז.

הביקורת העלתה, כי נציגי שר הפנים לא השתתפו בשיבות הוועדות, כדרוש על פי חוק התכנון והבנייה. בבדיקה התברר שהחלטות הוועדות בנוגע לגני אירועים נגדו את הוראות חוק התכנון והבנייה במקרים מספר.

יצוין, כי נודעת חשיבות רבה להשתתפות נציגי שר הפנים בשיבות הוועדות, שכן מחובתם להפנות את תשומת ליבן להחלטות הנוגדות את הוראות חוק התכנון והבנייה שעל סדר היום. השתתפותם בשיבות הוועדות עשויה למנוע החלטות בלתי-חוקיות.

הוועדה המחוזית מסרה למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2005, כי השתתפות הנציגים בשיבות ועדה מקומית אינה מוטלת בספק, והמחוז מנסה - במסגרת המשאבים וכוח האדם העומד לרשותו לעמוד גם במשימה זו. עוד מסרה, כי לאחרונה הודגשה ביתר שאת חשיבות הנושא ונציג מטעם קיבל הנחיה לחזור ולהשתתף באופן קבוע בדיוני הוועדה המקומית.

בדיקת פעולותיהן של יחידת הפיקוח המחוזית והוועדה המחוזית ביחס לגני אירועים העלתה, כי הן היו פעילות וערות לנעשה בתחומיהן של הוועדות בעיקר למן שנת 2003; פעילותן אף מנעה הקמתם של ארבעה גני אירועים חדשים שהתחילו בבנייתם בסוף שנת 2003 ובשנת 2004. ואולם יחידת הפיקוח המחוזית לא פעלה נגד גני האירועים שוועדת חוף השרון לא הגישה נגדם כאמור כתבי אישום, פרט למקרה אחד. במקרה זה הוגשו על ידי נציג היועץ המשפטי לממשלה שני כתבי אישום נגד בוניו ומפעיליו של גן אירועים בתחום חוף השרון וניתנו צו הריסה ואיסור שימוש, שמועד ביצועם נדחה לדצמבר 2005.

יחידת הפיקוח המחוזית הסבירה בספטמבר 2005 שהיא פועלת בכפוף לסדר העדיפויות ולמגבלות המשאבים. בנוסף לשני כתבי האישום שהוגשו נגד גן האירועים האמור, הוגשו עשרות כתבי אישום בגין עבירות בנייה גדולות שנעשו בחוף השרון.

13 קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נתניה ואח' פ"ד מ"ו(5), 727.

אכיפה על ידי מינהל מקרקעי ישראל

על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק מינהל מקרקעי ישראל), מופקד ממ"י על ניהול מקרקעי ישראל שהם מקרקעין של המדינה, של קק"ל ושל רשות הפיתוח. מתפקידו של ממ"י לפקח על מקרקעין שבניהולו ולמנוע בהם פעולות המנוגדות לחוזים שכרת ובנייה בלתי-חוקית בניגוד לחוק התכנון והבנייה.

בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל קובעת את מדיניות ממ"י ומפקחת על פעולותיו. במאי 1965 אימצה המועצה את החלטת הממשלה מאותה שנה בדבר מדיניות הקרקע בישראל. בהחלטתה קבעה המועצה, כי קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם האחרים ולצורכי הייצור החקלאי.

בהחלטה 755 מפברואר 1996 של מועצת מקרקעי ישראל נקבע, כי תימסר קרקע חקלאית לשימוש שאינו חקלאי בתנאים האלה: השימוש ייעשה בנחלה א'; הזכויות בקרקע ובמבנה תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד. שטח הבנייה המותר הוגבל ל-500 מ"ר ברוטו. בהחלטה הוגבל השימוש בנחלה, והוא לא כלל גן אירועים.

בחודשים פברואר-אפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הדרך שבה ניהל ממ"י את המקרקעין שעליהם פועלים שישה גני אירועים - ארבעה בחוף השרון ושניים בעמק חפר. להלן הממצאים:

הקרקעות עליהם מצויים חמישה מגני האירועים (שלושה בחוף השרון ושניים בעמק חפר) הוגדרו בתכניות התקפות כקרקע חקלאית, וגם הוכרזו כקרקע כזו על פי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה. ממ"י מסר את הקרקעות האמורות לשימוש חקלאי בלבד במסגרת חוזה משבצת לאגודות השיתופיות של המושבים שבתחומם הם נמצאים. בחוזה שבין האגודות השיתופיות לבין ממ"י נקבע, כי אסור לעשות שימוש שונה במקרקעין או לבנות עליהם בלא אישור מראש של ממ"י, ואסור לאגודה השיתופית להעביר את זכויותיה במקרקעין או חלק מהן ללא קבלת אישור ממ"י. אם ההתחייבות מופרת, זכאי ממ"י לבטל את חוזה החכירה.

התברר, כי לשימוש במקרקעין להפעלת חמשת גני האירועים המצויים על קרקע חקלאית לא ניתן אישור ממ"י. עוד הועלה, כי ממ"י לא נקט אמצעים נגד פעילותם של שלושה גני אירועים שבתחום חוף השרון; על פעילותו של אחד מהם נודע לממ"י רק בראשית 2005. שני גני אירועים (בתחום עמק חפר) החלו לפעול בשנים 1996 ו-1997 על מקרקעין שבניהול ממ"י, ופעילותם הייתה ידועה לו, אך רק באוגוסט 2002 ובפברואר 2003 הגיש ממ"י תביעות לסילוק יד נגדם. את השיהוי הסביר ממ"י בבקשה לשימוש חורג שהגישו מפעילי גני האירועים. נמצא, כי הבקשות לשימוש חורג היו לגבי שטחים שבנחלה ב', המשתמשים לא היו בעלי זכויות בקרקע, המבנים שלגביהם נתבקש השימוש החורג היו בשטח של 1,400 מ"ר, והם הוקמו בלא היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י, שלא היה מקום להשהות את הגשת התביעות משום שהבקשות לשימוש חורג שהגישו מפעילי גני האירועים לא עמדו בדרישות החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל. על ממ"י היה לפעול מייד להפסקת השימוש בגני אירועים במקרקעין, בניגוד לתנאי חוזה החכירה ולהוראות חוק התכנון והבנייה.

באחד היישובים שבחוף השרון פועל למן 1989 גן אירועים. בשנת 2001 אישר ממ"י ליישוב הקצאת קרקע לגן אירועים, אף שהתכניות התקפות החלות על הקרקע האמורה לא התירו שימוש בה לצורך זה.



הממצאים האמורים מצביעים על כך שממ"י לא פיקח על נכסיו ולא פעל להפסקת השימוש החורג בהם. המדובר בכשל מהותי במילוי תפקידו של ממ"י כמנהל נכסי המדינה. על כן יש צורך שממ"י יגדיל את מעורבותו בנעשה בשטחים הפתוחים שבניהולו באזור השרון וינקוט בפעולות מעשיות הנדרשות בתחום זה.

דרישת ועדת עמק חפר לקבלת ערבויות

הוועדה המקומית היא גוף ציבורי המוקם על פי החוק וסמכויותיו נקבעות בחוק בלבד. בחוק לא ניתנה הסמכה לוועדה המקומית לדרוש ערבויות לקיום התחייבויות של בונים ומשתמשים.

בתמורה להסכמת ועדת עמק חפר להשהות את ביצוע צווי בית משפט שחייבו מפעילי שני גני אירועים (י ו-ט) להימנע מכל שימוש חורג (בשנים 1998 ו-1999), התחייבו אלה להפסיק בנייה בגני האירועים עד לקבלת היתר ולהמציא לוועדה אישורים שונים. כביטחון לביצוע התחייבויותיהם הפקידו מפעילי גני האירועים בידי הוועדה ערבות בנקאית בלתי חוזרת של 100,000 ש"ח ושל 50,000 ש"ח; את הערבות בסך 50,000 ש"ח חילטה הוועדה.

בעניין שלושה גני אירועים (יג, טו ו-טז) הסכימה ועדת עמק חפר (בשנים 2001 ו-2002) כי בית המשפט אשר ייתן במסגרת גזרי דין צווי הריסה וצווי איסור שימוש חורג ידחה את ביצוע הצווים ב-24 חודשים בתמורה להתחייבות מפעילי גני האירועים להימנע מעבודות נוספות במקרקעין באותה תקופה; ואם במהלכה הם לא יקבלו היתרים לבנייה ולשימוש החורג הם יבצעו את הצווים במועדם. כביטחון לביצוע ההתחייבות נדרשו מפעילי גני האירועים להפקיד ערבויות בסכומים שבין 35,000 ש"ח ל-150,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת עמק חפר, כי קיים ספק אם לפעולות שביצעה לקבלת התחייבויות כספיות מן הציבור קיים בסיס חוקי. בנושא זה פסק בית המשפט העליון¹⁴ כי "העיקרון המרכזי של המשפט המינהלי הוא עקרון חוקיות המינהל. רשויות המינהל הציבורי מוקמות על פי החוק והחוק מעניק להן סמכויות וקובע את דרכי פעולתן. מכאן שאין רשות מינהלית שהוקמה על פי דין, רשאית לעשות אלא מה שהותר לה על פי דין". ועוד פסק בית המשפט העליון ש"העובדה כי המחוקק בחר לציין בכל פעם מחדש את נושא הערבות כשרצה בכך לעניין מסוים מלמד שהוא לא איפשר פרשנות מכללא, אלא קביעה מפורשת שכן מדובר בהטלת עומס וחובה נוספת על האזרח".

14 ע"א 630/97 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נהריה נ' שיר הצפון חברה לבנייה בע"מ ואח' פ"ד נ"ב(3), 399.

בתשובת משרד המשפטים מנובמבר 2005, שנמסרה על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה נכתב, כי "אפשרות השימוש באמצעי זה, שיעילותו רבה, נבחנת על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. בשלב זה, מוקדם לקבוע כי לא ניתן היה לעשות בו שימוש או כי היה בכך פסול, מה גם שהוא נעשה במסגרת הסכמה בין הצדדים ואושר על ידי בית המשפט".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים, כי אם בעקבות הבחינה המתקיימת בנושא זה יוחלט שיש להתיר לרשויות מקומיות לדרוש ולקבל התחייבויות כספיות מן הציבור, הרי שיש מקום להסדיר הנושא בחקיקה שתיתן לפעולות אלו את הבסיס ההולם בדיון.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים על פיו

חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי עסקים. בחוק נקבע, כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם כדי להבטיח את השגת המטרות שקבע החוק. עוד נקבע, שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר בעניין המטרה שלשמה מוצא הצו. החוק קובע גם, כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. לא תיתן רשות רישוי רישיון עסק לעסק טעון רישוי, אלא אם כן ניתן לכך אישור מוקדם מאת השר או השרים שעמם התקיימה התייעצות בעניין קביעתו של עסק כעסק טעון רישוי, או מאת מי שהם הסמיכו לכך.

לאחר התייעצות עם שר המשטרה ועם שר הבריאות נקבע בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו הרישוי), כי גן אירועים טעון רישוי כדי למנוע סכנות לשלום הציבור, להבטיחו מפני שוד והתפרצות ולהבטיח את בריאותו. לכן רישויים של עסקים אלו טעון אישור מוקדם מטעם המשטרה ומטעם משרד הבריאות. עוד נקבע בצו הרישוי שהעסק האמור טעון רישוי גם לשם קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בבג"צ 315/88¹⁵ קבע בית המשפט העליון: "דין הוא כי רשות רישוי שנתבקשה לתת רישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים חייבת להביא בחשבון שיקולים של תכנון ובנייה".

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 קובעות, כי בקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי, ואם החליטה זו שלא לדחותה תעבירה לנותן האישור ותבקש את אישורו למתן רישיון עסק או היתר זמני.

חוק רישוי עסקים קובע, שבעסק טעון רישוי עיסוק ללא רישיון או היתר זמני או ללא קיום תנאי מתנאי הרישיון או ההיתר הזמני או ללא קיום תקנה מהתקנות לעסקים טעוני רישוי שהתקינו שרי הפנים, הבריאות, איכות הסביבה, המשטרה, העבודה והחקלאות, הוא עבירה. בגין עבירות כאמור יש להגיש כתב אישום. לאחר הרשעה רשאי בית משפט, בין השאר, לצוות על הפסקת עיסוק

15 בבג"צ 315/88 ירמיהו עיני בע"מ נ' ראש עיריית קרית מוצקין, פ"ד מ(4), 45.

בעסק ולצוות כי לא ינהל אדם בחצרים נשוא האישום עסק טעון רישוי ללא רישיון. גם משהוגש כתב אישום רשאי בית המשפט לתת צו כאמור. כדי למנוע הכנה לניהול עסק או לפתיחתו בלא רישיון עסק רשאי בית המשפט לתת צו למניעת פעולות. החוק הסמיך ראש רשות מקומית לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק (להלן - צו הפסקה מינהלי), והוא קובע, כי בצווים כאמור מותר להורות למשטרה להיכנס לחצרים שלגביהם ניתנו הצווים, ומותר לה לנקוט את כל האמצעים, לרבות שימוש בכוח באופן סביר, כדי להבטיח ציות להוראות הצו.

רישוי עסקים

כאמור, גני האירועים הם עסק שקהל רב מבקר בהם, ויש חשיבות יתרה להקפיד בהם על קיום סדרי תברואה, בטיחות וביטחון וציבור. הבדיקה העלתה, כי כל 16 גני האירועים שנבדקו פעלו ללא רישיון עסק כמפורט להלן:

1. בשלוש עד עשר השנים הראשונות לפעילותם פעלו 16 גני האירועים בלא שניתנו להם אישורים מוקדמים מטעם משרד הבריאות ומטעם המשטרה ובלא אישור מטעם אגוד ערים אזור נתניה (שירותי כבאות), (להלן - רשות הכבאות) שהובטחו בהם סידורי כבאות נאותים. לאחד מגני האירועים שבתחום חוף השרון ולשלושה מגני האירועים שבתחום עמק חפר לא היה אף אחד מהאישורים האמורים עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2005.

2. לארבעה גני אירועים בחוף השרון ניתנו אישורים ממשרד הבריאות חמש עד עשר שנים לאחר שהחלו לפעול. 12 גני האירועים הנותרים (חמישה בתחום חוף השרון ושבעה בתחום עמק חפר) פעלו והמשיכו לפעול עד מועד סיום הביקורת בלא שכלל ניתן להם אישור מוקדם מטעם משרד הבריאות. נמצא, כי משרד הבריאות לא נתן אישורים כאמור בגלל אי-קיום תנאי תברואה נאותים. יצוין, כי תשעה גני אירועים אינם מחוברים למערכת ביוב, חלקם מחוברים למערכת מים חקלאית, המים המסופקים בחלק מגני האירועים אינם באיכות מי שתייה, בשני גני האירועים אין מטבח; במקצתם המטבח או השירותים או שניהם כאחד אינם עומדים בדרישות משרד הבריאות.

3. שמונה גני אירועים (ארבעה בתחום חוף השרון וארבעה בתחום עמק חפר) פעלו והמשיכו לפעול עד מועד סיום הביקורת בלא אישור מוקדם מטעם המשטרה בגלל אי-קיום דרישות המשטרה הנוגעות למניעת סכנות לשלום הציבור. למשל, באחד מגני האירועים שבתחום חוף השרון הוקם בחורף 2005 אוהל על שפת ברכה כאשר פתחי המילוט פונים אליה, ובמקרה חירום היו החוגגים עלולים להימלט מהאוהל וליפול הישר לתוכה.

4. שבעה גני אירועים (ארבעה גנים בתחום חוף השרון ושלושה בתחום עמק חפר) פעלו והמשיכו לפעול עד מועד סיום הביקורת בלא שניתן להם אישור רשות הכבאות משום שלא הובטחו בהם סידורי כבאות נאותים; לגנים אחדים לא ניתן האישור בגלל הפעלתם במבנים לא ראויים המסכנים את שלום הציבור בלי אמצעי כיבוי. לשלושה גני אירועים בתחום חוף השרון נתנה רשות הכבאות אישור לפעול בחודשי הקיץ בגן פתוח בלא שהובא לידיעתה, כי בחורף מוקם בהם אוהל לבאים בשעריהם. רשות הכבאות לא יכלה אפוא לבדוק את האוהלים ולאשר את השימוש בהם לגני אירועים. לשני גני אירועים אחד בתחום חוף השרון והאחר בתחום עמק חפר לא חידשה רשות הכבאות בשנת 2004 ובשנת 2005, בהתאמה, את האישור כי לא עמדו בדרישותיה. המשמעות של העדר אישור של רשות הכבאות היא אי הבטחת עמידות המבנה (בשני

גנים), אי קביעת סידורים נגד אש ואי-התקנת אמצעי כיבוי מתאימים. לכן בגנים מסוימים תהיה סכנה לחיי האזרחים אם תפרוץ בהם דלקה.

5. במקום המיועד ל"הערות הוועדה (לאשר שבשטח ובבניין המוצעים מותר להקים את העסק לפי החוק והתקנות)" על הבקשות לרישיון עסק של שני גני אירועים בתחום חוף השרון חתם מי שניהן כמהנדס הוועדה בעת מתן האישור. הוא אישר את הבקשות בכפוף לקבלת אישורים ממשרד הבריאות או מהמשטרה או מרשות הכבאות, למרות שמבני גני האירועים נבנו ללא היתר, אף שהשימוש בהם לשם קיום אירועים נוגד את התכניות החלות על האזור ואף כי לא ניתן ולא יכול היה להינתן אישור לשימוש חורג במבנים.

למשרד הבריאות, למשטרה ולרשות הכבאות יש דרישות ותנאים שונים למתן אישורם לרישוי עסק. דרישות משרד הבריאות נוגעות בין היתר להכנת תשתיות מתאימות לגן האירועים: מטבח, שירותים, מחסן, חיבור למערכת ביוב מרכזית ואספקת מים הראויים לשתיה. דרישות המשטרה נוגעות בין היתר לאלה: גידור גן האירועים, תאורת ביטחון, פתחי יציאה ומגרש חנייה. אלה דרישות רשות הכבאות: בניית המבנים מחומרים לא דליקים ועמידים באש, התקנת מערכות לגילוי ולכיבוי של דלקות ואספקת מים המתאימה ללחץ הדרוש בברזי שרפה. דרישות אלה מחייבות במקרים רבים בנייה.

כאשר מפעילי גני אירועים, שהקמתם ופעילותם נגדה את התכניות החלות על שטח הגנים, הגישו בקשות לרישיון עסק, ראשי המועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר, שהם "רשות הרישוי" על פי חוק רישוי עסקים, לא הבהירו להם שאי אפשר לתת להם רישיון עסק משום שאין לגני האירועים היתר לבנייה ולשימוש חורג.

ארבעה גני אירועים בתחום המועצה האזורית חוף השרון פעלו ללא היתר לשימוש חורג, והמבנים בהם או חלק מהם נבנו ללא היתר בנייה כחוק. למרות זאת נתן ראש הרשות לגני האירועים רישיון עסק. לשניים מגני האירועים אסור היה לתת רישיון עסק גם משום שלא ניתן להם אישור מוקדם מטעם משרד הבריאות; לאחד לא ניתן אישור מטעם המשטרה, ולאחד לא ניתן אישור מטעם רשות הכבאות. יש לראות בחומרה יתרה מתן רישיון עסק שלא כדין לגני האירועים.

על פי חוק רישוי עסקים, אחת המטרות שלשמן נקבעים עסקים טעוני רישוי היא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. לכן על רשות הרישוי להקפיד שלא לתת רישיון עסק כאשר הבקשה מוגשת לגבי מבנים שהוקמו שלא כדין. יתרה מזו, כאשר מועברות הבקשות לרישיון עסק לגורמים המאשרים הם מתנים, כאמור, תנאים שביצועם כרוך בבנייה. באמצעות התניית התנאים הרשויות נותנות האישורים מחייבות למעשה את המבקשים לקיים אותם כדי לקבל את האישור ובכך מפירים שוב מפעילי הגנים את חוק התכנון והבנייה (שהרי בנייה לגן אירועים אסורה).

אכיפת חוק רישוי עסקים

המועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר לא אכפו את הוראות חוק רישוי עסקים על גני האירועים שבתחומן. ראשי המועצות לא פעלו על פי הסמכות הנתונה להם בחוק רישוי עסקים ולא הוציאו צווי הפסקה מינהליים לעיסוק בעסק לעסקים שפעלו בלא רישיון עסק. המועצות האזוריות עצמן לא עשו להגשת כתבי אישום נגד המפעילים של גני האירועים וגם לא ביקשו

טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן

מבתי המשפט הוצאת צווים שיפוטיים להפסקת העיסוק לעסקים שפעלו ללא רישיון עסק. בהימנעות מפעולה הם אפשרו לעוברי עבירה לפעול באין מפריע.

רק לגבי גן אירועים אחד בתחום עמק חפר הוגש כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון עסק, ובית המשפט נתן צו סגירה, אך גן האירועים המשיך לפעול והפר בכך את הצו. המועצה לא הגישה כתב אישום נגד מפעילי גן האירועים על הפרת צו בית המשפט.

מטרת חוק רישוי עסקים היא בין היתר לשמור על בריאות הציבור, בטיחותו וביטחונו. המועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר שמו לאל את מטרות החוק באפשרן לגני האירועים לפעול בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה ובניגוד להוראות חוק רישוי עסקים. אי-אכיפת החוק מטעם הרשויות המקומיות עלולה לסכן את הציבור. יודגש, כי בהינתן צווים להפסקת עיסוק בעסק ניתן לבקש מבית המשפט להורות למשטרה לנקוט אמצעים כדי להבטיח ציות להם. מתן רישיונות עסק בלתי-חוקיים המסייעים לעבריינים חמור ביותר; לפיהם אפשר להבין שהעסק עומד בדרישות כאשר אין הדבר כך. יש לדחות בקשות לרישיון עסק לגני אירועים שהוקמו ופועלים ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג, ויש להפסיק את העברתן למשרד הבריאות, למשטרה ולרשות הכבאות. במקרים כאלה כלל לא ניתן לתת רישיונות עסק אף אם הגורמים שהוזכרו נותנים את אישורם, משום שלא ניתן היתר בנייה למבני גני אירועים, ומשום שלצורך מתן אישורים של הגורמים המאשרים נדרשת בדרך כלל, בנייה נוספת האסורה על פי חוק התכנון והבנייה.



גני אירועים רבים הוקמו והופעלו באזור השרון בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה ובניגוד לחוק רישוי עסקים. ממצאיו של דוח זה מלמדים שהמועצות האזוריות חוף השרון ועמק חפר, שהן גם הוועדות המקומיות בתחומן, לא פעלו כנדרש למניעת הקמתם של גני האירועים ולא נקטו צעדים אפקטיביים להפסקת פעילותם.

במשך יותר מעשר שנים לא עשתה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון כמעט שימוש בכלי האכיפה המוסדרים בחוק התכנון והבנייה על מנת למנוע הקמה והפעלה שלא כדין של גני אירועים בתחומה. פעילות האכיפה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עמק חפר הייתה חלקית ובלתי-אפקטיבית. צווים רבים שהוציאה ועדה זו ובתי המשפט כנגד מפעילי גני האירועים לא נאכפו.

מציאות זו משקפת אוזלת יד של רשויות האכיפה שנים רבות, ויש בה כדי לעודד הפרת חוק. נראה כי התמודדות יעילה עם המצב שהתהווה במשך שנים תחייב פעולה משותפת ומתואמת של גורמי האכיפה שיש להם נגיעה לנושא - הוועדות המקומיות, הוועדה המחוזית, משרדי הממשלה, ממ"י והיועץ המשפטי לממשלה. ראוי כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן יחד עם הוועדות המחוזיות את תופעת ההתפשטות של גני האירועים בשטחים הפתוחים בעשור האחרון על מנת להפיק את הלקחים הדרושים לעתיד. נוסף יש חשיבות עליונה לכך שהפעולות להקמת מינהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין, שעליה החליטה הממשלה בדצמבר 2004, יושלמו בהקדם אפשרי. דבר זה עשוי לחולל שינוי ביכולתה של מערכת האכיפה להתמודד עם המצב הקיים.

גני האירועים שבתחום המועצות שנבדקו ממוקמים בשטחים הפתוחים שנועדו לשימור. תפוצתם באזור מלמדת שיש לציבור צורך אמתי בשירות זה; ואולם הקמתם ללא הבחנה בניגוד לחוק פוגעת בריאות הירוקות של מחוז המרכז ובסופו של דבר בציבור כולו.

תכנית המתאר המחוזית מאפשרת הקמת גני אירועים באזורים מסוימים; כמו כן הוועדה המחוזית קבעה לאחרונה את העקרונות שעל פיהם תאושר הקמתם של גני אירועים במרכז הארץ. אשר על כן על הוועדות המקומיות והוועדה המחוזית לפעול לכך שמדיניותן והחלטותיהן יבטיחו שמירה על השטחים הפתוחים, מחד גיסא, ויאפשרו הקמה והפעלה של גני אירועים באזור בהתאם לתכנית המתאר, לעקרונות שנקבעו ולהוראות הדין, מאידך גיסא.