

עיריית חדרה

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

תקציר

תחום עיריית חדרה (להלן - העירייה) הוא מרחב תכנון מקומי כמובנו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). שטח השיפוט של העירייה משתרע על כ-53,000 דונם. בשנים 1998-2005 (עד מרס) כיהן ראש העירייה דאז, מר ישראל סדן, בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה), ומאז מרס 2005 מכהן ראש העירייה הנוכחי, מר חיים אביטן¹, בתפקיד יו"ר הוועדה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יוני 2007 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. נבדקו נושאים בתחומי התכנון, הרישוי, הפיקוח על הבניה ואכיפת הוראות החוק. בדיקת השלמה נעשתה בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) וביחידת הפיקוח על הבניה של משרד הפנים במחוז חיפה.

עיקרי הממצאים

תכנית מתאר ומתן היתרים על פי תכניות מנדטוריות

תכנית המתאר התקפה החלה על מרחב התכנון המקומי חדרה היא תכנית מנדטורית שאושרה בשנת 1941. על חלקים ממרחב התכנון המקומי חדרה, ובכלל זה במרכז העיר, חלה תכנית המתאר המנדטורית וכן תכניות בניין עיר מנדטוריות אחרות שאושרו אף הן לפני קום המדינה. במשך השנים אושרו תכניות מפורטות אשר באות במקום התכניות המנדטוריות. אולם עדיין בחלקים מסוימים, שחלקם משמעותיים,

1 מר חיים אביטן, שהיה ממלא מקומו של ראש העירייה הקודם, נבחר לתפקיד ראש העירייה בבחירות שהתקיימו במאי 2005 בעקבות התפטרותו של מר ישראל סדן מתפקידו במרס 2005.

של מרחב התכנון המקומי חדרה לא נעשה כל שינוי, והתכניות המנדטוריות הן המקור הבלעדי לנורמה התכנונית.

במשך שנים רבות לא עלה בידי הוועדה המקומית להביא לידי אישור תכנית מתאר חדשה. תכנית מתאר חד/450 הופקדה בידי הוועדה המחוזית בשנת 1982. באוקטובר 1987 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את התכנית המופקדת בכפוף לתנאים, אולם דבר אישורה לא פורסם ברשומות, והיא מעולם לא קיבלה תוקף מחייב, אלא הוקפאה ונזנחה. עם חלוף הזמן חלו שינויים רבים בתחום התכנית, והתכנית במתכונתה המקורית אינה מתאימה עוד למצב השטח בפועל². עם זאת, הפקדת התכנית לא בוטלה. בשנת 2005 הוחל בהכנת תכנית מתאר חדשה לחדרה. עד מועד סיום הביקורת התכנית טרם נדונה בוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מאחר שאין בתכניות המנדטוריות בסיס חוקי מתאים לפיתוח המקרקעין באופן הדרוש והרצוי בשנות האלפיים - הימנעותה מנקיטת פעולות לעדכון התכניות המנדטוריות אינה ראויה. הדרך שבה נהגה הוועדה כשבחירה לשנות בכל פעם את התכניות המנדטוריות בהתאם לצרכים המקומיים מבלי לקדם תכנית מתאר כוללת של העיר, אינה ראויה, מחטיאה את המטרה של תכנון כולל לעיר ועלולה לעמוד בסתירה לטובת העיר. מן הראוי שתכניות יאושרו בראייה כוללת, המביאה בחשבון גם את צורכי הציבור העתידיים שטרם הבשילו וגם את כלל האינטרסים התכנוניים של העיר. על הוועדה המקומית, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, לפעול במשנה מרץ לקידום הכנתה ואישורה של תכנית מתאר מקומית חדשה, שתשקף נכונה את המצב התכנוני העדכני, את יעדי התכנון הארציים והמחוזיים ואת אופי העיר וצרכיה, ותתאים למציאות המשתנה.

אמנם הפסיקה עמדה על כך שאין הסדר מחייב בדין לעדכונה של הנורמה התכנונית, ואין מנוס מלקבוע כי כל עוד לא הועמדה תכנית חדשה תחתיה, תוסיף התכנית הישנה להוות נורמה מחייבת³, אולם בית המשפט העליון ציין כי אם תכנית שוב אינה עונה על הצרכים, הדרך הראויה היא לתקנה או להמירה בתכנית חדשה⁴. זאת ועוד, בפסיקה נקבע כי "בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על ידי מוסדות התכנון, כמקובל"⁵.

- 2 ראו ע"מ 3683/05, אוריה השקעות חדרה בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (מובא מתקדין) (2006) (להלן - פסק דין אוריה); בג"צ 5886/98 שטיינר נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חדרה (מובא מתקדין) (1999).
- 3 כאשר הפקיד מוסד תכנון תכנית חדשה יחולו הכללים שנקבעו בסעיף 97 לחוק.
- 4 ראו בג"ץ 1636/92, העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל-אביב, פ"ד מז(5) 573, 583 (1993) (להלן - בג"ץ העמותה), שם מדובר על תכנית שהזמן שנקבע לביצועה חלף.
- 5 ע"א 7654/00, ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבניין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2003).

נמצא כי בכמה מקרים נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה בהסתמך על תכניות מנדטוריות, וללא תכנית מתאר או תכנית מפורטת עדכנית המסדירה את מגבלות הבנייה ואת אופייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן היתר בנייה בהסתמך על תכנית מנדטורית, אף שאינו בלתי חוקי, אינו סביר ואינו ראוי מבחינה תכנונית, במיוחד כאשר מדובר בבנייה רחבת היקף. התכניות המנדטוריות אינן הולמות עוד את המציאות כיום, אינן תואמות בהכרח את מגמות התכנון העתידיות במדינה ואינן עולות בקנה אחד עם צביון העיר ועם אופייה בתקופתנו. זאת ועוד, התכניות המנדטוריות מאפשרות מגוון שימושים רחב מדי ואינן כוללות הוראות בינוי מפורטות. הסכנה הטמונה בהסתמכות על תכניות אלו היא שהן עלולות לשמש "קיצור דרך" תכנוני ומקפצה נוחה לבעלי עניין, ליזמים וגם לוועדה המקומית להביא לאישור תכניות מתכניות שונות מבלי שיחולו עליהן כמעט מגבלות תכנוניות.

הקמת בית ספר של חברת החשמל באזור חוות חפציבה: במאי 2002 הגישה חברת החשמל בקשה להקים בשטחי חוות חפציבה ההיסטורית בית ספר למקצועות החשמל. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית דחתה את הבקשה בין היתר משום שראוי כי מתן היתרים בשטח יתבסס על תכנון כולל של השטח שיתאים למגמות התכנון העתידיות שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית המייעדת את השטח לשטח פתוח. למרות התנגדות זו נתנה הוועדה המקומית לחברת החשמל, בתקופה אוגוסט 2003 - נובמבר 2004, היתרים להקמת מבנים למגורים בהסתמך על תכנית מנדטורית משנת 1941, המייעדת את השטח למגורים, ובו בזמן נתנה לה היתרים לעשות במבנים שימוש חורג למשרדים ולהדרכה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש טעם לפגם באישור שנתנה לבקשה לשימוש חורג, לאחר שוועדת המשנה של הוועדה המחוזית דחתה את הבקשה למתן היתר בנייה להקמת מוסד ציבורי. הדבר נועד לכאורה לעקוף את התנגדות ועדת המשנה למתן היתר הבנייה. אף שהסמכות לאישור ההיתר לשימוש חורג מצויה בידי הוועדה המקומית, הרי מאחר שוועדת המשנה של הוועדה המחוזית דחתה את הבקשה לבניית בית הספר בגלל היבטים תכנוניים, היה על הוועדה המקומית לראות בהחלטה זו כהנחיה בהפעלת שיקול דעתה האם להתיר את השימוש החורג. יש להדגיש, כי הליך של שימוש חורג מקל על היזם בהשוואה להכנת תכנית מפורטת ובקשת היתר מכוחה, הדורשת את קיומם של תנאים מחמירים וכן התאמה לתכניות הכוללות החלות על האזור. פנייה להליך של שימוש חורג מפרה את הסדר התקין של דיני התכנון והבנייה⁶. בנייה והפעלה של בית ספר למקצועות החשמל עלולות ליצור עובדות בשטח, שיכבלו את ידי רשויות התכנון בבואן להכין תכנית לאזור.

הקמת מרכז מסחרי: הוועדה המקומית התירה לחברה פרטית להקים על מגרש הגובל בדרך ארצית מס' 4 (כביש חיפה-תל אביב הישן) מרכז מסחרי רחב

6 ראו ע"מ 402/03, עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז דרום ואח', פ"ד נח(3) 199, 214 (2004); ע"מ 1254/07, 1310/07, 1337/07 לאה ברוך ואח' נ' משרד הפנים - ועדת הערר מחוז מרכז (טרם פורסם) (2007).

היקף, ונתנה, במהלך התקופה מאי 2003 - מרץ 2005, היתרי בנייה בהסתמך על תכניות מנדטוריות ועל תכניות נקודתיות לאיחוד ולחלוקה שבסמכות הוועדה המקומית. נמצא, כי רק בדיעבד, כחמש שנים לאחר מתן היתר הבנייה הראשון וכשנתיים וחצי לאחר שהסתיים אכלוסו של המבנה, אושרה תכנית מפורטת שחלה על המגרש ומעגנת את המצב בשטח. היתר הבנייה ניתן בהסתמך על הוראות תכניות המתאר המנדטוריות המייעדות את האזור למגורים ומתירות הקמת חנויות באישור הוועדה המחוזית, אף שספק אם היה מקום לתת, בהתבסס על הוראותיהן, היתר להקמת מרכז מסחרי רחב היקף כפי שהוקם. הוועדה המחוזית אישרה את מתן ההיתר⁷ בהסתמך על כך שבאותו מועד הייתה תכנית מפורטת למגרש בשלבי הכנה ראשוניים, אולם הוועדה המקומית לא קידמה כראוי את הליכי הפקדתה ואישורה של התכנית, ובינתיים נתנה הוועדה לחברה היתרים נוספים להמשך הבנייה על המגרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן היתרי הבנייה לפני אישורה של התכנית היה לא סביר ולא ראוי. גם אם היה צורך בהקמת המרכז המסחרי, וגם אם הקמת המרכז המסחרי תואמת במקרה זה את מגמות התכנון העתידי, ההליך שנקטו הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לא היה ההליך התכנוני הראוי והתקין להקמת המרכז המסחרי⁸. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי היה עליהן לעמוד על כך שלפני מתן היתרי הבנייה תאושר תכנית מפורטת בדרגת פירוט הולמת וסבירה, הקובעת את עיקר הפרטים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין.

זאת ועוד, הדרך שבה פעלה הוועדה המקומית כשנתנה היתרים בשלבים, ללא תכנית מפורטת כוללת, אפשרה את הרחבת מגרש החנייה של המרכז המסחרי באופן בלתי חוקי לתחום השטח המיועד להפקעה לצורך הרחבת דרך מס' 4, בניגוד לתנאים המוקדמים שנקבעו למתן היתרי הבנייה. עם אישור התכנית המפורטת התקבלה בדיעבד הסכמת מע"צ לעובדות שנוצרו בשטח, והתכנית הכשירה מצב זה.

פיקוח על הבנייה

בהליכי הפיקוח על הקמת המרכז המסחרי נמצאו ליקויים רבים: הוועדה המקומית נתנה אישור "זמני" לחיבור הבניין לרשת החשמל והמים שלא בהתאם להוראות החוק; היא לא עמדה על כך שהחשובים הסטטיים שהוגשו לה - חישובים הנדסיים שיש בהם כדי להבטיח את יציבות הבניין וביסוסו - יכללו את כל הפרטים הנדרשים בחוק ובתקנות; היא לא עמדה על כך שיומצאו לה כל תוצאות בדיקות חומרי הבנייה של שלד הבניין ושיתוקנו ליקויים שנמצאו בבדיקות; והיא לא דרשה כי יומצאו לה כל דוחות האחראי לביקורת הביצוע, שתפקידו לבדוק אם עבודות הבנייה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות. זאת ועוד, בעת הקמת המרכז המסחרי נעשו עבודות בנייה רבות, בלא שהוועדה פעלה בנידון. כך למשל הוקמה בסטייה מהיתר הבנייה קומה רביעית לבניין, המשמשת כקומת משרדים.

7 במסגרת סמכותה על פי סעיף 97 לחוק.

8 השוו עת"מ 196/05, סרנת נ' ועדת המשנה לתכנון ולבניה ירושלים (מובא מתקדין) (2005).

בנייה בלתי חוקית בשטחים הפתוחים

מגמתם של מוסדות התכנון - המועצה הארצית והוועדות המחוזיות - היא להדגיש את חשיבותם של השטחים הפתוחים ולמנוע את הפיכת אזור המרכז ומישור החוף לרצף אורבני. במרחב התכנון חדרה מצויים שטחים פתוחים רבים (כ-60% משטח השיפוט של העיר). נמצא שבפיקוח שהפעילה הוועדה המקומית על השטחים הפתוחים והחקלאיים לא היה כדי למנוע או למגר את עברות הבנייה הרבות שבוצעו בהם. הוועדה גם לא נקטה כנגד מבצעי העברות צעדי אכיפה אפקטיביים.

כך למשל הקים מר עופר ברא"ז, במהלך השנים 1993-2007, בשטח המיועד לגן לאומי פארק השרון, חוות סוסים, מבנים למגורים וחדרי אירוח ("צימרים"), ובסך הכול 40 מבנים בשטח כולל של 3,400 מ"ר, בלא היתר ובניגוד לתכניות המתאר הארצית והמחוזית. מחדלה של הוועדה המקומית אפשר לבונה להמשיך בבנייה הבלתי חוקית ולקבוע עובדות בשטח ללא הפרעה, במקביל להליך פלילי שניהלה נגדו הוועדה המחוזית; בחלק אחר של הגן הלאומי הוקמו במהלך השנים על ידי בונה אחר מבנים למגורים באופן בלתי חוקי, מבלי שעלה בידי הפיקוח של הוועדה המקומית לגלות את חריגות הבנייה - דבר שהיה באחריותה - וממילא מבלי שהוועדה פעלה כנגד הבנייה הבלתי חוקית.

גם כאשר בית המשפט נתן צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים שהקים מר מאיר ברדה בשטחים הפתוחים, לא פעלה הוועדה המקומית לביצוע צו ההריסה ואף אפשרה לבונה להוסיף ולבנות בשטח באופן בלתי חוקי מבלי שנקטה צעדים שיביאו להריסת הבנייה הבלתי חוקית או למצער ימנעו את המשך הבנייה הבלתי חוקית.

אכיפת הוראות החוק

נמצא כי הוועדה לא טיפלה כראוי בבנייה בלתי חוקית של מר שמואל (סמי) לוי (להלן - מר לוי), המכהן כחבר מועצת העירייה מאז סוף שנת 2003.⁹

במהלך השנים 2002-2007 אפשרה הוועדה לעשות שימוש לצורך מגורים בבניין משרדים שהקים מר לוי, בניגוד לתנאי היתר הבנייה. הוועדה לא נקטה צעדי אכיפה בגין השימוש החורג מההיתר ואף מחקה את ההערה שנרשמה בגין ייעוד הנכס בעניין זה בלשכת המקרקעין, ובכך אפשרה מכירת דירות מגורים בניגוד לייעוד שנקבע בהיתר הבנייה. הוועדה לא וידאה שיקוימו תנאי ההיתר אשר קבעו כי מרתף הבניין ישמש לחנייה, אף על פי שהיה לה מידע כי נעשה במרתף שימוש פרטי, וכי אינו משמש לחנייה.

במגרש אחר העלימה הוועדה עין מכך שבמשך שנים רבות החל משנת 1997 ועד למועד סיום הביקורת ביוני 2007, מר לוי ומשתמשים אחרים עשו שימוש בחלק מהמגרש, ללא היתר, כעסק לממכר כלי רכב; הוועדה נתנה למר לוי היתר להקמת מתקן לשיטיפת כלי רכב על המגרש בלא שעמדה על כך שיקוימו דרישות איגוד הערים ומחלקת המים והביוב בעירייה, דרישות שהיו תנאי למתן ההיתר; הוועדה

9 מאז שנת 2005 מכהן מר שמואל לוי גם בתפקיד ממלא מקום ראש העירייה.

לא פעלה כנגד חריגות הבנייה הרבות שבוצעו במגרש, חלקן לאחר המועד בו החל מר לוי לכהן כחבר מועצה, ולא נקטה צעדי אכיפה כנגד מר לוי והמשתמשים האחרים במגרש במשך כל התקופה האמורה.

התנהלות הוועדה המקומית בעניינו של מר שמואל (סמי) לוי, הן בנושא בניין המשרדים והן בנושא המגרש לממכר כלי רכב, שבעטייה התאפשר ביצוען של עבודות בנייה במשך שנים רבות מבלי שהוועדה נקטה נגדו צעדי אכיפה לפי החוק, מעלה חשש לכאורה כי הוועדה המקומית בחרה שלא לפעול כנגד הבנייה הבלתי חוקית משיקולים לא ענייניים.



מבוא

תחום עיריית חדרה (להלן - העירייה) הוא מרחב תכנון מקומי כמובנו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק). שטח השיפוט של העירייה משתרע על כ- 53,000 דונם. אוכלוסיית חדרה מנתה בתחילת שנת 2006 כ-83,000 תושבים על פי נתוני משרד הפנים.

במרחב תכנון מקומי, הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית משמשת כוועדה המקומית לתכנון ולבניה. בהתאם לחוק הקימה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה (להלן - הוועדה המקומית) ועדת משנה המונה שבעה חברים. בעירייה פועלת גם רשות רישוי המורכבת מיו"ר ועדת המשנה וממהנדס הוועדה המקומית. בשנים 1998-2005 (עד מרס) כיהן ראש העירייה דאז, מר ישראל סדן, בתפקיד יו"ר הוועדה, ומאז מרס 2005 מכהן ראש העירייה הנוכחי, מר חיים אביטן¹⁰, בתפקיד יו"ר הוועדה. מר בני ממקה מכהן בתפקיד מהנדס העיר.

לוועדה המקומית ולוועדת המשנה שלה נתונות סמכויות על פי חוק התכנון והבניה, ותפקידן, בין היתר, להבטיח שיקוימו הוראות החוק וכל תקנה המותקנת על פיו. בחוק נקבע כי תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ברמות השונות (הארצית, המחוזית והמקומית). על פי החוק, כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי, והם יתבצעו בהתאם לתכניות ולתקנות האחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. עוד קובע החוק כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. החוק מונה גם את האמצעים למניעת העברות ולעצירת העברות שכבר הוחל בביצוען.

בחודשים מרס-יוני 2007 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובניה בוועדה המקומית. נבדקו נושאים בתחומי התכנון, הרישוי, הפיקוח על הבניה ואכיפת הוראות החוק. בדיקת השלמה נערכה בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) וביחידת הפיקוח על הבניה של משרד הפנים במחוז חיפה.

10 מר חיים אביטן, שהיה ממלא מקומו של ראש העירייה הקודם, נבחר לתפקיד ראש העירייה בבחירות שהתקיימו במאי 2005 בעקבות התפטרותו של מר ישראל סדן מתפקידו במרס 2005.

תכנון ורישוי

תכנית מתאר ומתן היתרים על פי תכניות מנדטוריות

תכנית מתאר נועדה לקבוע עקרונות וקווים מנחים בעניין אופיו של האזור, חלוקתו, הדרכים העיקריות שבו, קביעת סדרי עדיפויות לשימוש במקרקעין שבו ועוד. מטרתן של תכניות המתאר המקומיות היא לפקח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, להבטיח תנאים נאותים מבחינת בריאות, תברואה, ניקיון, בטיחות, תחבורה ונוחות ולמנוע מפגעים על ידי תכנון הקרקע וייחוד אזורים מסוימים בה למטרות שונות. לשם כך אמורה תכנית המתאר המקומית לקבוע הוראות המסדירות את נושא הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי. על פי חוק התכנון והבניה, תכנית מתאר מקומית עשויה להתייחס, בין היתר, לקביעת ייעודי הקרקע, להתוויית דרכים ולצפיפות הבנייה.

תכנית מתאר מקומית יכולה להיות כללית באופייה (כולה או חלקה), ואחריה עשויה לבוא תכנית מפורטת יותר, שתסדיר את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין במתחם מסוים¹¹. לפי החוק, כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא של תכנית מתאר מקומית וכן הוראות נוספות המתייחסות לפרטי הבניין, כמו גובהו, נפחו, צורתו ומראהו החיצוני, חזיתו, מספר הדירות והחדרים שבו ומספר מקומות החנייה.

תכנית המתאר התקפה החלה על מרחב התכנון המקומי חדרה היא תכנית מנדטורית שאושרה בשנת 1941 ונקראת חד/1 (להלן - תכנית המתאר המנדטורית). במהלך השנים אושרו תכניות מפורטות רבות אשר באות במקום התכניות המנדטוריות. אולם עדיין בחלקים מסוימים, שחלקם משמעותיים בגודלם, של מרחב התכנון המקומי חדרה לא נעשה כל שינוי, והתכניות המנדטוריות - שאושרו לפני יותר מ-60 שנה - הן המקור הבלעדי של הנורמה התכנונית. על חלקים ממרחב התכנון, ובכלל זה מרכז העיר, חלות כמה תכניות בניין עיר מנדטוריות שאושרו לפני קום המדינה: חד/35 (בצפון-מערב העיר וממזרח לכביש 4); חד/33 (במרכז העיר ובצפון-מזרח העיר); חד/19 (במרכז העיר וממערב לכביש 4).

נמצא כי לוועדה המקומית אין מידע מדויק לגבי היקפם של השטחים המסוימים שעליהם חלות התכניות המנדטוריות, כך שיש לבדוק לגבי כל חלקה ומגרש בנפרד מהן התכניות החלות עליהם, והיא לא פעלה כדי לרכז בצורה מסודרת מידע על תחום חלותן של התכניות המנדטוריות.

במשך שנים רבות לא עלה בידי הוועדה המקומית להביא לידי אישור תכנית מתאר חדשה. תכנית מתאר מקומית חד/450 הופקדה בידי הוועדה המחוזית בשנת 1982 (להלן - תכנית המתאר המקומית המופקדת). באוקטובר 1987 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את התכנית המופקדת בכפוף לתנאים, אולם דבר אישורה לא פורסם ברשומות, והיא מעולם לא קיבלה תוקף מחייב,

11 יאיר הורוביץ, 'היתר בנייה ללא תכנית? תכנית ללא פירוט?', משפטים טז (התשמ"ו), עמ' 234-248 (להלן - הורוביץ), עמ' 236.

אלא הוקפאה ונזנחה. עם חלוף הזמן חלו שינויים רבים בתחום התכנית, והתכנית במתכונתה המקורית אינה מתאימה עוד למצב השטח בפועל¹². עם זאת, הפקדת התכנית לא בוטלה.

בהקשר זה העיר בית המשפט העליון לעיריית חדרה ולוועדה המקומית¹³ שקיומה של תכנית במעמד של "תכנית מופקדת" במשך יותר מעשרים שנה אינו תקין. בית המשפט קבע, כי הפקדתה של תכנית היא שלב זמני האמור לשמש אך ורק כתחנת מעבר בדרך לאישורה של תכנית, במיוחד נוכח ההגבלות שמטיל החוק על המעוניין לקבל היתר בתקופת ההפקדה¹⁴; הפיכת רכיב הזמניות לתופעת קבע הנמשכת יותר מעשרים שנה, אינה ראויה.

נמצא כי הוועדה המקומית קידמה במשך השנים תכניות מפורטות (החלות על מגרש אחד או על כמה מגרשים סמוכים), אשר שינו בתחומי חלותן את התכניות המנדטוריות, אך לא קידמה במשך השנים תכנון כולל בדרך של תכנית מתאר מקומית.

תכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה, תמ"מ 6 (להלן - תכנית המתאר המחוזית), פורסמה להפקדה ברשומות בינואר 2004. אמנם התכנית טרם אושרה, אך היא קובעת עקרונות מנחים בכל הנוגע למגמות התכנון העתידיות במחוז, שעל רשויות התכנון להתחשב בהם במסגרת שיקוליהן.

בשנת 2005 הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית בהשתתפות נציגי עיריית חדרה והוועדה המקומית, הוועדה המחוזית, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, שמטרתה להכין תכנית מתאר חדשה לחדרה, תכנית האמורה להתחשב גם בעקרונות התכנון שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית. צוות אגף ההנדסה בראשות מהנדס העיר מלווה את התהליך. במאי 2007 הכין הצוות "טיוטה לעיון" של התכנית המוצעת, ועד למועד סיום הביקורת, יוני 2007, התכנית טרם נדונה בוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מאחר שאין בתכניות המנדטוריות בסיס חוקי מתאים לפיתוח המקרקעין באופן הדרוש והרצוי בשנות האלפיים - הימנעותה מנקיטת פעולות לעדכון התכניות המנדטוריות אינה ראויה. הדרך שבה נהגה הוועדה, כשבחירה לשנות בכל פעם את התכניות המנדטוריות בהתאם לצרכים מקומיים מבלי לקדם תכנית מתאר כוללת של העיר, אינה ראויה, מחטיאה את המטרה של תכנון כולל לעיר ועלולה לעמוד בסתירה לטובת העיר. מן הראוי שתכניות יאושרו בראייה כוללת, המביאה בחשבון גם את צורכי הציבור העתידיים שטרם הבשילו וגם את כלל האינטרסים התכנוניים של העיר. על הוועדה המקומית, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, לפעול במשנה מרץ לקידום הכנתה ואישורה של תכנית המתאר המקומית החדשה, אשר תשקף נכונה את המצב התכנוני העדכני, את יעדי התכנון הארציים והמחוזיים ואת אופי העיר וצרכיה, ותתאים למציאות המשתנה.

12 ראו ע"מ 3683/05, אוריה השקעות חדרה בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (מובא מתקדין) (2006) (להלן - פסק דין אוריה); בג"צ 5886/98 שטיינר נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חדרה (מובא מתקדין) (1999).

13 ראו פסק דין אוריה, לעיל.

14 ואכן המחוקק תיקן את חוק התכנון והבניה וקבע לוח זמנים בכל הנוגע לשלב ההפקדה של תכנית.

התכניות המנדטוריות הן כלליות ונרחבות ביותר. הן אינן כוללות הוראות בינוי מפורטות דיין, והגדרות אזורי המגורים שבהן יכולות להכיל קשת רחבה של מבנים ושימושים. ההגדרות בתכניות הללו תורגמו מאנגלית, ולעתים התעוררה מחלוקת באשר לפרשנותן.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי אף שהתכניות המנדטוריות אינן ברמת הפירוט הדומה לרמת הפירוט של התכניות המאושרות כיום, הרי מבחינה חוקית ניתן לקבל היתר בנייה מכוחן תוך הפעלת שיקול דעת תכנוני סביר.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אמנם הפסיקה עמדה על כך שאין הסדר מחייב בדין לעדכונה של הנורמה התכנונית, ואין מנוס מלקבוע כי כל עוד לא הועמדה תכנית חדשה תחתיה, תוסיף התכנית הישנה להוות נורמה מחייבת; אולם בית המשפט העליון ציין גם, כי אם תכנית שוב אינה עונה על הצרכים, הדרך הראויה היא לתקנה או להמירה בתכנית חדשה.¹⁵

גם הוראות החוק תומכות בקביעה כי מן הראוי לעדכן את התכניות המנדטוריות. כך למשל קובע החוק כי בכל הנוגע לתכניות שאושרו לפני 1.1.50 לא יחול העיקרון הבסיסי של חוק התכנון והבניה הדורש התאמה בין ההיתר לתכנית שבתוקף. על פי סעיף זה רשאי מוסד תכנון שהפקיד תכנית לאשר מתן היתר תואם את התכנית המופקדת, גם אם אין הוא תואם את התכנית המאושרת (המנדטורית).¹⁶ ההנחה הטמונה בהסדר שבסעיף היא שתכנית ישנה אינה מתיישבת עם הדרישות של תכנון עדכני ומודרני.

זאת ועוד, בפסיקה נקבע כי "בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות, ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על ידי מוסדות התכנון, כמקובל... מתן היתר בנייה על פי תכנית כללית ובלתי מפורטת עשוי להיות שקול למתן היתר בלא תכנית כלל. הוא כרוך בחופש פעולה בלתי מוגבל, או מוגבל באופן חלקי בלבד, של הרשות המעניקה את ההיתר. הוא עשוי לחרוג מתפיסות תכנוניות בסיסיות של המרחב התכנוני הכולל ושל התכנון הנקודתי הראוי".¹⁷

נמצא כי בכמה מקרים נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה בהסתמך על תכניות מנדטוריות ללא תכנית מתאר או תכנית מפורטת עדכנית שתסדיר את מגבלות הבנייה ואת אופייה.

- 15 ראו בג"ץ 1636, 4790/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל-אביב, פ"ד מז(5) 573, 583 (1993) (להלן - בג"ץ העמותה), שם מדובר על תכנית שהזמן שנקבע לביצועה חלף.
- 16 ובתנאי שלא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על ההחלטה בדבר קבלת ההתנגדות שהוגשה.
- 17 ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבניין הירדן בע"מ, פ"ד נו(2), 895, 904-905 (2003).

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן היתר בנייה בהסתמך על תכנית מנדטורית - אף שאינו בלתי חוקי - אינו ראוי מבחינה תכנונית, במיוחד כאשר מדובר בבנייה רחבת היקף, שיש לה השפעות על הסביבה מבחינת היקפי המסחר, תשתית התחבורה או שיקולים של איכות הסביבה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי כאשר ניתן היתר בהסתמך על תכנית מנדטורית שאינה מפורטת דיה ומאפשרת מגוון רחב של שימושים, מרחב הפעולה של הבונים גדול ביותר, והדבר עשוי לאפשר לוועדה המקומית לקדם את הבנייה והפיתוח בצורה פרטנית, אד-הוק, ללא תכנון כולל ארוך טווח, מבלי שתתאפשר תפיסה ארכיטקטונית אחידה ומבלי לאפשר לנפגעים פוטנציאליים להתנגד לבנייה או לשימוש במקרקעין - כפי שהייתה נדרשת לעשות לו הייתה מקדמת תכנית מפורטת חדשה¹⁸. הסכנה הטמונה בהסתמכות על תכניות אלו היא שהן עלולות לשמש "קיצור דרך" תכנוני ומקפצה נוחה לבעלי עניין, ליזמים ולוועדה המקומית להביא לאישור תכניות מתכניות שונות מבלי שיחולו עליהן כמעט מגבלות תכנוניות.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הרישוי של שני מיזמים במקרקעין הממחישים את הכשל שבהסתמכות על התכניות המנדטוריות שהותקנו יותר מ-60 שנה לפני כן, בהיעדר תכנית מתאר מקומית מאושרת או למצער תכנית מפורטת עדכנית המתאימה לצרכים כיום:

הקמת בית ספר של חברת החשמל באזור חוות חפציבה

חוות חפציבה הוקמה בשנת 1906 כחוות חקלאית שהתפרסמה בראשית המאה העשרים כסמל להפרכת השממה. בראשית שנות השלושים של המאה העשרים ננטשה החווה. לאזור החווה, הסמוך לשפך נחל חדרה, נודעת חשיבות רבה מבחינת ערכי טבע ונוף. בסמוך לחוות חפציבה, באזור שפך נחל חדרה לים התיכון, הוקמה בשנות השמונים של המאה העשרים תחנת כוח של חברת החשמל.

חברת החשמל מחזיקה ב-375 דונם באזור חפציבה. על חלק מהשטח, על פני כשישה דונם (להלן - המגרש), חלה תכנית מנדטורית חד/35 (להלן - התכנית המנדטורית) שאושרה בשנת 1941. בהתאם לתכנית זו, חלק מהמקרקעין מיועדים לאזור חקלאי וחלקם לאזור יישוב¹⁹. חברת החשמל ביקשה להקים במקרקעין קריית חינוך - בית ספר זמני למקצועות החשמל. בשנת 2002 הגישה חברת החשמל לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתרים לבנייה על המגרש.

על המגרש חלו בעת הגשת הבקשות להיתרים גם התכנית המופקדת חד/826 (שהופקדה בשנת 1989) ותכנית המתאר המופקדת (חד/450), שיעדו את המקרקעין למגורים, למסחר, לדרכים משולבות ולשטחים ציבוריים פתוחים. בשנת 2006 הוחלט על ביטול התכנית המופקדת חד/826.

18 ראו הורוביץ, עמ' 246.

19 תכנית חד/35 קובעת כי על מגרשים המצויים בין שני אזורים או יותר יחולו הוראות האזור המקלות, המטילות פחות הגבלות על הבנייה, בתנאי שהאתר הוא בגודל המינימלי המותר באזור זה. היינו, בהתאם להוראה זו ניתן לראות בכל המגרש שטח הנמצא באזור יישוב, הואיל ועל אזור יישוב חלות פחות מגבלות בינוי מאשר על אזור חקלאי.

על פי תכנית מתאר ארצית 31²⁰ (להלן - תכנית המתאר הארצית), המגרש האמור וסביבתו מסומנים כשטח נוף כפרי/פתוח²¹. בתכנית המתאר הארצית נקבע כי תכנית שאושרה לפני תחילתה של תכנית זו תיוותר בתוקף על אף האמור בתכנית זו. לפיכך התכנית המנדטורית חד/35, שקדמה לתכנית המתאר הארצית, עדיין בתוקף.

בהתאם לתכנית המתאר המחוזית, ייעוד המקרקעין הוא שטח פתוח עירוני. השימושים המותרים בשטח פתוח עירוני הם פארקים, גנים עירוניים, שמורת טבע ונוף, גנים לאומיים, יער וייעור, שטחים פתוחים טבעיים, חקלאות, מתקני ספורט ונופש, שימושים לצורכי בילוי ובידור ומוסדות ציבור המתאימים לשטח פתוח עירוני.

מהאמור לעיל עולה כי הקמת קריית החינוך במגרש אינה עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות, כפי שהוגדרו בתכנית המתאר המחוזית ובתכנית המתאר הארצית.

לפי התכנית המנדטורית, הייעודים המותרים באזור יישוב הם, בין השאר, בתי מגורים, מועדונים פרטיים, בניינים ציבוריים באישור הוועדה המקומית, פארקים, בניינים למטרות בידור, משרדים, מטרות חוואיות, מוסכים פרטיים, בתי מלאכה באישור הוועדה המחוזית ובתי מלון. בניין ציבור מוגדר בתכנית כבניין המשמש, בין היתר, כבית תפילה, בית חולים, בית מלאכה, בית ספר, תאטרון אולם כנסים ומבנה שהותאם לשימוש באופן אקראי למטרות ציבוריות אחרות.

בינואר 2001 קיבל מהנדס העיר חוות דעת מיועץ משפטי חיצוני של העירייה (להלן - חוות הדעת), שדנה בשאלה אם ניתן להקים על המגרש קריית חינוך או בית ספר למקצועות החשמל. בחוות הדעת נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"אין להתעלם מכך, שהמדובר בתכנית מנדטורית על כל המשתמע מכך, ובעיקר שהמדובר בתכנית המנוסחת בשפה האנגלית, בתכנית שהותקנה לפני מעל 50 שנה בהתאם למציאות ושימושים שהיו קיימים בזמנו ויש לתת את הדעת לאופי, להיקף ולפירוט שהיה נהוג בתכנית בנין עיר באותה התקופה... מגוון השימושים והתכליות המותרים בכל אחד מהאזורים רחב עד מאוד... התכנית נעדרת כמעט כל הוראות בינוי... וכן אין בה כמעט הוראות ארכיטקטוניות".

על פי חוות הדעת, הקמת קריית החינוך היא במסגרת התכליות והשימושים שהוועדה המקומית רשאית להתיר באזור יישוב על פי התכנית המנדטורית. עם זאת, אין לחברת החשמל זכות מוקנית להיתר, אלא הוועדה המקומית יכולה להפעיל שיקול דעת לגבי אישור הבקשה.

בסעיף 97 לחוק נקבעו הוראות בדבר מתן היתר שלא על פי תכנית מופקדת, ובין היתר נקבע כי "הפקדה הועדה המחוזית תכנית שבסמכותה כאמור בסעיף 61א ועוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן כל היתר לפי סעיף 145 לגבי המקרקעין שבתחום התכנית שלא בהתאם לתכנית המופקדת אלא באישור ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית; לא תדון הוועדה המחוזית לפי פסקה זו אלא אם כן פורסמה על חשבון המבקש הודעה כאמור בסעיף 149 וניתנה למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות לטעון טענותיו; החלטת הוועדה תישלח לצדדים".

בקשתה של חברת החשמל להקים בית ספר למקצועות החשמל על המגרש היתה מנוגדת בשעתה להוראות תכנית המתאר המקומית המופקדת חד/450, ולכן הובאה הבקשה במאי 2002 לדיון בפני

20 תמ"א 31 היא תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה. התכנית פורסמה לאישור ברשומות ב-3.2.98. התכנית - שאת מקומה תפסה תמ"א 35 - הייתה בתוקף במועד הרלוונטי לביקורת.

21 שטח המיועד לשימוש חקלאי, לנוף כפרי, ליישובים כפריים, למתקני תיירות ונופש, למתקנים ולמוסדות הקשורים להתיישבות כפרית ולמתקנים אחרים המשתלבים בשטח הכפרי/פתוח וכן שטח המיועד לשימור הנוף.

ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת המשנה של הוועדה המחוזית). חברת החשמל טענה כי מדובר במוסד ציבור המותר בשטח יישוב בהתאם לתכנית המנדטורית והוסיפה כי מדובר במבנה זמני, בגדר "תקיעת יתר", וכי עתידו ייבחן במסגרת תכנון כולל מאוחר יותר.

ועדת המשנה של הוועדה המחוזית החליטה לדחות את הבקשה. הוועדה סברה כי יש לקרוא את התכנית המנדטורית ואת הגדרותיה "בראי הזמן, ובאנלוגיה ל'צרכי ציבור' כהגדרתם בעת זו". על בסיס תפיסה זו סברה הוועדה כי המוסד המבוקש "אינו בנין ציבור כמשמעותו בתכנית המאושרת ואף לא בדיני התכנון והבנייה", וכי בחינת ההיתר "צריכה להיעשות מתוך ראייה רחבה של חטיבת הקרקע הבלתי מפותחת, נטולת התשתיות ובעלת אלמנטים ייחודיים נופיים והיסטוריים. לכן מתן היתר עלול לפגוע בהשגת התכנון למתחם חפציבה, מה גם שלא הוסבר לוועדה טיב הזמניות ועיגונה בחוק התכנון והבניה".

מהנדס העיר חדרה ונציגי חברת החשמל ביקשו מהוועדה המחוזית לקיים דיון כדי להציג את כוונת הפיתוח של חברת החשמל בשטח שבבעלותה. בינואר 2004, בעקבות הבקשה, התקיימה בלשכת התכנון המחוזית ישיבה בנושא פיתוח שטחי חפציבה על ידי חברת החשמל בהשתתפות מתכנן מחוז חיפה, ראש עיריית חדרה דאז, מר ישראל סדן, נציגי העירייה ונציגי חברת החשמל. בישיבה הציגה חברת החשמל את כוונתה לפתח ולהקצות לטובת הציבור את השטחים הירוקים שלאורך הגדה הדרומית של נחל חדרה, להקים בית ספר ומעונות לעובדי חברת החשמל וכן להקים בעתיד מכללה אקדמית בנושא אנרגיה ומעבדות.

בישיבה הבהיר מתכנן המחוז כי "יסכים לקדם תכנון בשטחי חברת חשמל על בסיס תכנון כולל של חטיבת הקרקע... תוך התאמה לשימושים המותרים בתמ"מ [תכנית המתאר המחוזית] בשטח זה. יחד עם זאת מבין את בקשת חברת החשמל להשלים את תהליך הקמת בית הספר". בדיון סוכם כי הוועדה המקומית תטפל בבקשה להיתר הבנייה כשימוש חורג ממגורים, תוך שמירה על היקפי הבנייה המותרים והדגשת ההיבט האדריכלי של המבנים, כדי שישתלבו בשטח.

הועלה כי עוד קודם לדיון האמור בלשכת התכנון ולאחריו, במהלך התקופה אוגוסט 2003 - נובמבר 2004, נתנה הוועדה המקומית לחברת החשמל ארבעה היתרי בנייה להקמת 14 מבנים למגורים. בו בזמן היא נתנה לה היתרים לשימוש חורג ב-14 המבנים הללו למשך חמש שנים, כדי שישמשו למשרדים ולהדרכה במקום למגורים. הואיל וההיתר למגורים מתיישב עם תכנית המתאר המופקדת לא היה על הוועדה המקומית להידרש לאישור הוועדה המחוזית לצורך מתן ההיתרים. בעקבות מתן ההיתרים הקימה חברת החשמל את המבנים המשמשים כבית הספר. יצוין כי חברת החשמל פעלה בתיאום עם המועצה לשימור אתרים כדי לשקם את מבני חוות חפציבה.

הוועדה המחוזית השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי הליך הקמת בית הספר לעובדי חברת החשמל החל עוד בטרם נערכה הישיבה במינהל התכנון, וכי מתכנן המחוז הבהיר לחברת החשמל ולעיריית חדרה כי לא יסכים לכל פיתוח נוסף בשטח ללא תכנון כולל. יחד עם זאת, לטענתה, מאחר שבית הספר כבר הוקם, התיר מתכנן המחוז שינויים ותוספות מינוריים לבינוי שאושר בוועדה המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה הוועדה המקומית כי היא בחנה "את חלותן של התכניות המאושרות תוך הפעלת שיקול דעת תכנוני אשר במסגרתו חוייבו המבקשים לעמוד בכל הדרישות התכנוניות המהותיות להוצאת היתר בנייה".

חברת החשמל טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי מדובר בפרויקט חשוב ואיכותי בעל חשיבות חינוכית-ציבורית, אשר יסייע, במישורין ובעקיפין, לפיתוחה של העיר חדרה בכלל ושל אזור חפציבה בפרט, וכי פעילותה בעניין זה מהווה ניצול נכון, ראוי, יעיל וצודק של

נכסיה. עוד ציינה כי לו לא הייתה מאושרת הבנייה, היה הדבר עלול לגרום "להסתבכות העיר חדרה בתביעות מצד חברת החשמל".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הדרך שבה פעלה בעניין זה לא הייתה ראויה: מתן היתרי הבנייה למגורים ולשימוש חורג למשרדים ולהדרכה נוגד את מגמות התכנון העתידיות הבאות לידי ביטוי בתכנית המתאר הארצית ובתכנית המתאר המחוזית, שלפיהן האזור מיועד להיות שטח פתוח. יש טעם לפגם באישור שנתנה לוועדה המקומית לבקשה לשימוש חורג, לאחר שוועדת המשנה של הוועדה המחוזית דחתה את הבקשה לקבלת היתרי בנייה להקמת מוסד ציבורי. הדבר נועד לכאורה לעקוף את התנגדות ועדת המשנה למתן היתר הבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהסמכות לאישור ההיתר לשימוש חורג מצויה בידי הוועדה המקומית, הרי מאחר שוועדת המשנה של הוועדה המחוזית דחתה את הבקשה לבניית בית הספר בגלל היבטים תכנוניים, היה על הוועדה המקומית לראות בהחלטה זו כהנחיה בהפעלת שיקול דעתה האם להתיר את השימוש החורג.

יש להדגיש, כי הליך של שימוש חורג מקל על היזם בהשוואה להכנת תכנית מפורטת ובקשת היתר מכוחה, הדורשת את קיומם של תנאים מחמירים וכן התאמה לתכניות הכוללות החלות על האזור. פנייה להליך של שימוש חורג מפירה את הסדר התקין של דיני התכנון והבנייה²². בנייה והפעלה של בית ספר למקצועות החשמל עלולות ליצור עובדות בשטח, שייכללו את ידי רשויות התכנון בבואן להכין תכנית לאזור. דברים אלה מקבלים משנה תוקף לאור זאת שחברת החשמל עצמה הציגה את בקשתה להקמת המבנים כ"תקיעת יתד" העתידה להיבחן במסגרת תכנון כולל מאוחר יותר, והצהירה על כוונתה להשלים את תהליך הקמת בית הספר באופן קבוע ולא זמני. על הוועדה המקומית היה לפעול במקרה זה בדרך של הכנת תכנית מפורטת כוללת לאזור, ועל סמך התכנון הכולל לבחון את הבקשות להיתרים המונחות לפתחה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי ההסתמכות על תכנית מגדטורית לצורך הקמת בית הספר למקצועות החשמל אינה ראויה. התכנית המגדטורית אינן הולמות עוד את המציאות כיום ואינן תואמות בהכרח את מגמות התכנון העתידיות במדינה, הן מאפשרות מגוון שימושים רחב מדי, ואינן כוללות הוראות בינוי מפורטות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי ההבנה שגילה מתכנן המחוז כלפי בקשתה של חברת החשמל בדיון שהתקיים בינואר 2004 אפשרה לוועדה המקומית לתת היתרים לשימוש חורג. בעקבות כך נקבעו עובדות בשטח שאינן תואמות בהכרח את מגמות התכנון המחוזיות שהיא מקדמת ואינן מתיישבות עם עמדתם העקרונית של הוועדה המחוזית ושל מתכנן המחוז ולפיה יש לקדם תכנון בשטחי חברת החשמל על בסיס תכנון כולל. זאת ועוד, היה מקום כי הוועדה המחוזית תשקול לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 64 לחוק ולהורות לוועדה המקומית להכין תכנית מפורטת לשטח לפני הוצאת היתרי הבנייה.

22 ראו ע"מ 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז דרום ואח', פ"ד נח(3) 199; ע"מ 1254/07, 1310/07, 1337/07 לאה ברוך ואח' נ' משרד הפנים - ועדת הערר מחוז מרכז (טרם פורסם) (2007).

הקמת מרכז מסחרי

על שטח של כ-21 דונם²³ (להלן - המגרש) שבבעלות חברת שערי חדרה בע"מ (להלן - חברת שערי חדרה או החברה) חלות תכניות מנדטוריות שלפיהן ייעוד המגרש הוא בחלקו אזור מגורים א' ובחלקו שטח חקלאי. על פי תכנית המתאר המופקדת חד/450, המגרש מיועד לעיבוד חקלאי. על פי תכנית המתאר המחוזית, המגרש מיועד לאזור פיתוח (לא חקלאי). בצדו המזרחי גובל המגרש בדרך ארצית מס' 4 (כביש חיפה-תל אביב הישן). על המגרש בנתה החברה מרכז מסחרי בשטח של כ-13,000 מ"ר.

נמצא כי הוועדה המקומית התירה להקים על המגרש מרכז מסחרי רחב היקף ונתנה היתרי בנייה בהסתמך על התכניות המנדטוריות ועל תכניות נקודתיות לאיחוד ולחלוקה שבסמכות הוועדה המקומית. רק בדיעבד, כחמש שנים לאחר מתן היתר הבנייה וכשנתיים וחצי לאחר שהסתיים אכלוסו של המבנה, אושרה תכנית מפורטת שחלה על המגרש ומעגנת את המצב בשטח. להלן הפרטים:

תכנית המתאר המנדטורית מאפשרת במסגרת אזור מגורים א' שימושים למגוון רחב של תכליות: נוסף על מגורים היא מאפשרת הקמת מועדונים פרטיים, אולמות נשפים ושעשועים, בנייני ציבור, גנים, מגרשי משחקים, בנייני שעשועים, משרדים של בעלי מקצועות חופשיים ואמנים, מוסכים פרטיים ועוד. התכנית גם יוצרת אבחנה בין אזור מגורים א', שהשימושים המותרים בו כוללים "חנויות מאושרות ע"י הוועדה המחוזית לשם עסקים ומלאכות כפי שאושרו ע"י הוועדה המקומית" (Shopping frontage) לבין אזור מסחרי לחנויות שתכליתו חנויות, בנייני עסקים, בתי מלאכה ומוסכים ציבוריים (Commercial zone). עוד נקבע בתכנית כי באזור מגורים א' "לא יעלה כל בנין על גובה שתי קומות", וכי הוועדה המקומית רשאית לאשר בנייה בשטח של עד 40% משטח המגרש אם הבניין משמש למסחר.

תכנית מנדטורית נוספת החלה על השטח, חד/19 (להלן - התכנית המנדטורית הנוספת), קובעת כי השטח הבנוי של החלקות שיש להן חזית של חנויות יהיה בשיעור של 40%. בתשרי התכנית קיים סימון מיוחד לחלקות שבהן מאושרת חזית של חנויות, אולם המגרש הנדון אינו מסומן כחלק מהחלקות שבהן מותרת הקמת חזית חנויות למבנים.

מתן היתר בנייה: באפריל 2003 פורסם אישורה למתן תוקף של תכנית חד/מק/1256, תכנית נקודתית לאיחוד ולחלוקה בהסכמת בעלים, החלה על המגרש (להלן - התכנית הנקודתית הראשונה). על פי סעיף 62א(1) לחוק, התכנית היא בסמכות הוועדה המקומית, והיא נועדה לשנות את ייעוד המקרקעין, כך שהשטח המערבי של המגרש (כ-6.5 דונם) שיועד, בהתאם לתכניות המנדטוריות, לשטח חקלאי ישנה את ייעודו למגורים, ואילו השטח המזרחי שיועד למגורים (בסמוך לכביש 4) ישנה את ייעודו לשטח חקלאי ויסומן כעתודה להרחבה עתידית של הכביש הארצי. התכנית גם שינתה את ייעודו של שטח קטן (0.186 דונם) שהיה מיועד לקריית חינוך, ובמקומו הרחיבה את שביל הגישה למגרש. בתכנית נקבע כי התכליות והשימושים המותרים הם על פי האמור בתכניות המנדטוריות. החברה הגישה בקשה לקבלת היתר בנייה להקמת מרכז מסחרי על המגרש.

23 על פי פלט נסחי הטאבו בפנקס הזכויות המתנהל בלשכת רישום המקרקעין בחיפה.

מאחר שהבקשה להיתר הייתה מנוגדת לייעוד המגרש שנקבע בתכנית המתאר המקומית המופקדת חד/450, נדונה הבקשה בוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית בספטמבר 2002. ועדת המשנה נעתרה לבקשתו של ראש העירייה דאז, מר ישראל סדן, והחליטה לאשר את היתר הבנייה המבוקש מתוך התחשבות בכך שההיתר תואם את הוראותיה של תכנית מפורטת חדשה למגרש חד/1233 (ראו להלן). יש להדגיש כי התכנית המפורטת החדשה נמצאה באותו מועד רק בשלבי הכנה ראשוניים.

בהחלטת הוועדה הובעה הסתייגותו של נציג משרד המשפטים מההחלטה, מאחר שלדעתו הפקדת התכנית המפורטת החדשה, שבה נכללו מגבלות בנייה מפורטות, צריכה להיות תנאי לאישור הבקשה להיתר הבנייה. עמדת נציג משרד המשפטים כפי שהובעה בדיון הייתה כי "מבחינה משפטית... [יש] חוסר סבירות קיצונית בהקדמת הבנייה לתכנון. אם יש תכנון... אם יש כל כך הרבה דברים בהליכים... התכנון יאושר או לא יאושר ובהתאם אליו יוצאו היתרי הבנייה. הניסיון כאן הוא להפוך במקום תכנון ואחר כך בנייה - קודם בנייה ואחר כך התכנון... שיקדמו תכניות במקום שיקדמו היתרים... אני חושב שזה משפיע גם על שיקול הדעת של הוועדה, גם מכוח התכנית המנדטורית לאשר חנויות ולא רק אזורי מסחריים, משום שנאמר שזה בשיקול הדעת ואני חושב שהוועדה, באזור שהוא לא מבונה, הוא בתול מבחינה תכנונית וצפוי להליכי תכנון, צריך קודם לתכנן אותו ואחר כך לתת את ההיתרים... החנויות לא נועדו לשרת שום איזור מגורים סמוך אליו, שזו הכוונה בתכנית המנדטורית... חנות בגודל כזה [המרכז המסחרי] לא משרתת את השכונה, היא משרתת את העיר כולה ואולי מפילו מעבר לעיר כולה".

במאי 2003 ניתן לחברה היתר להקמת מבנה מסחרי בן קומה אחת עם גלריה חלקית (להלן - ההיתר לשלב הראשון). ההיתר ניתן על פי התכנית המנדטורית שחלו על השטח והתכנית הנקודתית הראשונה לאיחוד ולחלוקה שאישרה הוועדה המקומית. השטח לבנייה על פי ההיתר היה 5,749 מ"ר, מזה שטח של 3,947 מ"ר לשימוש עיקרי ו-1,802 מ"ר לשטחי שירות. שטחי השירות בהיתר נקבעו על פי תכנית חד/450, הקובעת תוספת של שטחי שירות בכלל העיר²⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם נוכח ההוראות הכלליות שנקבעו בתכנית המנדטוריות, ספק אם היה מקום לתת, בהתבסס על הוראותיהן, היתר להקמת מרכז מסחרי רחב היקף כפי שהוקם: בתכנית המתאר המנדטורית יש אבחנה בין אזור מסחרי לבין חזית של חנויות שאפשר להקים באזור מגורים. כאשר מדובר בפרויקט מסחרי רחב היקף, המשרת את העיר כולה, ספק אם הוא יכול לחסות תחת ההגדרה "חנויות באזור מגורים". גם על פי התכנית המנדטורית הנוספת החלה על השטח, בהיעדר סימון של חזית חנויות במגרש, לא היה מקום לאשר את הקמתו של מרכז מסחרי במגרש.

במקביל למתן ההיתרים החלה הוועדה להכין תכנית מפורטת חדשה למגרש, תכנית חד/1233. זוהי תכנית לשינוי ייעוד הקרקע מאזור מגורים, מאזור חקלאי ומאזור קריית חינוך וספורט למרכז אזורי²⁵, הקובעת את זכויות הבנייה במגרש. נמצא כי אף על פי שהוחל בהכנת התכנית כבר בשנת 2002, הוועדה המקומית לא קידמה כראוי את הליכי הפקדתה ואישורה. בינתיים, בשנים 2004-2005, הגישה החברה לוועדה המקומית בקשות למתן היתרים נוספים לצורך המשך בניית המרכז

24 על פי סעיף 13 לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992.

25 השימושים המותרים על פי התכנית למרכז אזורי הם, בין היתר, משרדים, מסחר, אולמות שמחה, בידור ותרבות.

המסחרי. הוועדה נענתה לבקשות ונתנה לחברה היתרים נוספים לבנייה על המגרש, למרות שהליכי התכנון של המגרש טרם הבשילו לתכנית מאושרת. כמפורט להלן:

בפברואר 2004 נתנה הוועדה המקומית היתר לחברה לבצע שינויים בקומת המסחר ובחזיתות של המבנה המסחרי ללא תוספת שטח וללא שינוי בקווי הבניין.

אישור תכנית נקודתית נוספת בסמכות הוועדה המקומית: בפברואר 2004 אושרה למתן תוקף תכנית חד/מק/1282, תכנית נקודתית נוספת לאיחוד ולחלוקה החלה על המגרש (להלן - התכנית הנקודתית השנייה). התכנית היא בסמכות הוועדה המקומית, והיא גם יזמה את הכנתה. בהתאם לתכנית נעשו חילופי קרקע: שטח של כדונם המיועד לקריית חינוך וספורט בפניה הצפון-מערבית של המגרש, הגובל בבית ספר תיכון, הוחלף בשטח של כדונם בפניה הדרום-מערבית של המגרש.

בתכנית הנקודתית השנייה נקבע כי התכליות והשימושים המותרים הם על פי האמור בתכנית המנדטורית. עם זאת, התכנית התירה שינוי בהוראות הבינוי²⁶, ולמעשה התירה את תוספת זכויות הבנייה המרבית שניתן לאשר בתכנית שהיא בסמכות הוועדה המקומית. נקבע כי לא תותר הקמת קומת מרתף, למעט שטח של 200 מ"ר למתקנים טכניים, וכן תותר תוספת קומה אחת מעל המותר בתכניות המנדטוריות (כלומר בסך הכול שלוש קומות). כמו כן נקבע כי תותר תוספת בנייה של 8.5%, כך שבסך הכל הותרה על המגרש בנייה של 48.5% משטח המגרש.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ספק אם ראוי היה שתיוזם הכנת תכנית נקודתית המבוססת על הוראות התכניות המנדטוריות המיושנות. אישורה של תכנית זו - שהיא תכנית בסמכות הוועדה המקומית - היה בלתי ראוי שכן הוא נועד לאפשר לחברה להוסיף ולבנות במגרש בלי להמתין לאישורה של הוועדה המחוזית לתכנית המפורטת הכוללת שהוועדה המחוזית דרשה את הכנתה.

במכתב שכתב מתכנן מחוז חיפה לראש העירייה דאז, מר ישראל סדן, בספטמבר 2003 הוא התייחס לכוונה לאשר את התכנית הנקודתית השנייה (חד/מק/1282) וציין כי ועדת המשנה של הוועדה המחוזית אישרה את הבקשה למתן ההיתר לשלב הראשון בספטמבר 2002 נוכח הבטחתו של ראש העירייה להגיש את התכנית המפורטת החדשה (חד/1233) לוועדה המחוזית בתוך חצי שנה. המתכנן ציין כי "ההליך התכנוני המוצע [אישור התכנית הנקודתית השנייה] אינו מקובל על לשכת התכנון ואינו תואם להבטחה שלטונית. קידום תכניות חלקיות תוך אישור בקשות להיתרי בניה בשלבים ללא תכנית כוללת, לא משרת את העיר והאזור, וכן, לא נבחנת השפעתו על ידי וועדות התכנון ועל ידי הציבור". עם זאת למרות שהתכנית המפורטת החדשה (חד/1233) לא הוגשה לוועדה המחוזית במועד שנקבע, מצא המתכנן לנכון להביא את התכנית הנקודתית השנייה (חד/מק/1282) לאישור שר הפנים²⁷, בנימוק, ש"אנו מודעים לאילוצים בפניהם עומדים הן הרשות המקומית והן יום התכנית". בינואר 2004 אישר שר הפנים את התכנית.

26 על פי סעיף 62א(9) לחוק ניתן לאשר בתכנית שבסמכות הוועדה המקומית כל עניין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147 לחוק.

27 בסעיף 109(ב) לחוק התכנון והבניה נקבע לגבי תכנית שבסמכות ועדה מקומית: "(ב) החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטת תוך תקופה זו יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר".

עיריית חדרה

באפריל 2004 ניתן לחברה היתר בנייה נוסף לבניית תוספת קומה מעל הקומה הקיימת ותוספת אגף חדש בן שלוש קומות למבנה המסחרי הקיים (להלן - ההיתר לשלב השני). השטח שאושר לבנייה בהתאם להיתר²⁸ היה 12,957 מ"ר, והבנייה לשימושים העיקריים היוותה 48.5% משטח המגרש (על פי ההיתר שטח המגרש לצורך חישוב אחוזי הבנייה היה 16,169 מ"ר). סך כל השטח העיקרי היה 7,842 מ"ר, ושטח השירות היה 5,115 מ"ר.

במרס 2005 נתנה הוועדה המקומית לחברה היתר נוסף לשינויים פנימיים במבנה ללא תוספת שטח. במאי 2005 הסתיימו הקמת המבנה ואכלוסו. יש לציין שהאכלוס החל כבר קודם לכן.

התכנית המפורטת החדשה : הוועדה המחוזית החליטה בנובמבר 2005 להפקיד את התכנית המפורטת החדשה (חד/1233) בתנאים שקבעה. בהמשך הוארך המועד להפקדה עד סוף מרס 2007, בעקבות בקשה של ראש העירייה. בבקשתו ציין ראש העירייה כי מילוי התנאים שנקבעו להפקדת התכנית מתעכב בין היתר כי "תנאי ההפקדה הרבים שנקבעו כללו, בין היתר, דרישה לקבלת חו"ד [חוות דעת] ואישור של משרד התחבורה ויעוץ התחבורה של הוועדה המחוזית, תאום עם מ.ע.צ בקשר להפקעה המתוכננת... ועוד רשימה ארוכה של דרישות... מילוי התנאים הנ"ל כרוך בתהליכי בדיקה ואישור של ועדות וגורמי חוץ... וכן חלק מהתנאים לא ניתן היה למלא במקביל אלא רק לאחר מילוי של תנאים קודמים".

ביולי 2006 הגישה החברה בקשה נוספת להיתר, הפעם לשינויים פנימיים, קירוי החנייה והוספת מעלית. נוכח עמדת נציגת הוועדה המחוזית בדיון, שטענה שאין להמשיך לתת היתרים כל עוד לא תאושר התכנית המפורטת החדשה, החליטה הוועדה המקומית להשהות את הדיון בבקשה עד לאחר שתאושר התכנית המפורטת החדשה.

נמצא כי רק במרס 2007 מילאה הוועדה המקומית את התנאים, והתכנית הופקדה. ביוני 2007 פורסמה ברשומות הודעה בדבר הפקדת התכנית, והוועדה המחוזית אישרה אותה בנובמבר 2007.

על פי הוראות התכנית המפורטת החדשה הותר לבנות במגרש שמונה קומות מעל קומת העמודים : שתי קומות למסחר ומבנה משרדים (שטחם הוקם) בן שש קומות. סך כל שטח הבנייה העיקרי המותר הוא 15,040 מ"ר, שהם 60% משטח המגרש (9,040 מ"ר למסחר ו-6,000 מ"ר למשרדים) בתוספת שטחי שירות על פי התכנית הקובעת את שטחי השירות בכל העיר (חד/450 ה).

בטבלה שלהלן מוצג הגידול בהיקף השטחים שהותר לבנות על המגרש :

שטח עיקרי (במ"ר)	שטח שירות (במ"ר)	
3,947	1,802	היתר לשלב הראשון - מאי 2003 תכנית חד/מק/1256
7,842	5,115	היתר לשלב השני - אפריל 2004 תכנית חד/מק/1282
15,040	על פי תכנית חד/450	תכנית חד/מק/1233 טרם יצא היתר

28 סך כל השטח המותר לבנות במגרש כולל השטח שהותר בהיתר הראשון.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא ייחסה חשיבות רבה להקמת הפרויקט לטובת כלל התושבים. לטענתה, "הבנייה נעשתה נדבך אחר נדבך תוך בחינת מכלול השיקולים התכנוניים והציבוריים... רק לאחר ששוכנעה הוועדה המקומית... שהבניה ראויה".

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מצאה לנכון לאשר את השימוש המוצע במגרש לאחר שלקחה בחשבון את התכנון העתידי שנדון בעבר במסגרתה לאזור שבו נמצא המגרש ולאחר שהשתכנעה מדברי ראש העירייה כי הליכי הכנת התכנית המפורטת נמצאים בשלבים מתקדמים.

חברת שערי חדרה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי לצורך קבלת היתרי הבנייה נדרשה, מעבר לתנאים ולדרישות הרגילים והמקובלים לצורך קבלת היתר בנייה, לעמוד "עמידה דקדקנית בהליכי תכנון מיוחדים ונוספים החורגים מאלו הנהוגים בעת מתן היתר בנייה 'רגיל'". עוד טענה כי היתרי הבנייה הוצאו "רק לאחר שנחה דעתם של כל מוסדות וגורמי התכנון הרלוונטיים באשר למידת השתלבות והתאמת הבנייה המתוכננת לכל התכנון הסביבתי וההשפעות הסביבתיות".

בהקשר זה אמר בית המשפט העליון, כי דיני התכנון והבנייה מבחינים הבחנה חדה וברורה בין שלב התכנון לשלב הבנייה²⁹. הליכי הרישוי משתייכים לשלב הבנייה, וגלישתם לעבר התכנון נחשבת חריגה, שכן עליהם להתבסס ולהתנהל על תשתיתו של תכנון קיים. "אם התכנית שוב אינה עונה על הצרכים, יש לתקן את התכנית או להמירה בתכנית חדשה. דרך פחות ראויה היא לעקוף את עיוותיה של תכנית ששוב אינה הולמת את צורכי ותנאי הזמן בהצבת תנאים להעניקו של היתר-בנייה המתבקש על-פיה. אכן, גם לוועדה המקומית, המתבקשת להעניק היתר-בנייה, נתון שקול-דעת לשקול שיקולים תכנוניים... אך השימוש בשיקול-דעת זה... ראוי שייעשה בצמצום ובזהירות ואינו יכול להוות תחליף נאות לפעולה נחוצה בתחום התכנון"³⁰. זאת ועוד, אמנם מבחינה היסטורית ניתן לפרש את החוק כמאפשר לכאורה מצב שבו במקביל להכנת תכנית נותנים היתר בנייה, אולם הפסיקה דורשת כאמור כי לפני הוצאת היתר הבנייה יש צורך בתכנית בדרגת פירוט הולמת, סבירה ונאותה, הקובעת את עיקרי הדברים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין, ונדרש כי פרטי התכנית יעברו את הליכי ההפקדה, ההתנגדויות, הדיונים והעררים בפני מוסדות התכנון, כפי שקבע החוק³¹.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הדרך שבה התירה את הקמת המרכז המסחרי היתה בלתי תקינה: הבקשות להיתרי הבנייה אושרו בשלבים ובהסתמך על הוראות של תכניות מנדטוריות שהוכנו לפני יותר מ-60 שנה, תוך קידומן של תכניות חלקיות, והכול ללא תכנית מפורטת עדכנית תקפה. כל זה מנוגד לעקרונות התכנון, ואינו משרת את טובתה של העיר.

29 כפוף לקיומן של סמכויות להקלה המציבות את הליכי הרישוי על קו התפר שבין שלב התכנון לשלב הבנייה.

30 ראו בג"צ העמותה, לעיל.

31 הורוביץ, עמ' 242-244.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם היה צורך בהקמת המרכז המסחרי, וגם אם הקמת המרכז המסחרי תואמת במקרה זה את מגמות התכנון העתידיות כפי שהן באות לידי ביטוי בתכנית המתאר המחוזית, ההליך שנקטו הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לא היה ההליך התכנוני הראוי והתקין להקמת מרכז מסחרי³². הוועדה המקומית והוועדה המחוזית גילו את דעתן כי לצורך הקמת מרכז מסחרי נדרשת תכנית מפורטת, והיה עליהן לסרב לבקשה למתן היתרי הבנייה כל עוד לא אושרה תכנית מפורטת בדרגת פירוט הולמת וסבירה, הקובעת את עיקר הפרטים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין. כל זאת ברמת הפירוט הנדרשת בהתייחס למהות המבנה ולשימושים שייעשו בו³³ ובשים לב לכך שמדובר במרכז מסחרי ולא במבנה לשימוש פרטי. ההסתמכות על סעיף בתכנית מנדטורית המאפשר הקמת חנויות באזור המיועד למגורים לצורך הקמת מרכז מסחרי רחב היקף, אינה סבירה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי גם החלטת הוועדה המחוזית, הנוגדת את עקרונות החוק ומאפשרת מתן היתרים ובניית מרכז מסחרי ועריכת תכנית בדיעבד, אינה ראויה. על פי הדרך שבה פעלו הוועדה המקומית והוועדה המחוזית הוקם המבנה ונקבעו עובדות בשטח, ורק כחמש שנים לאחר שההיתר לשלב הראשון ניתן, וכשנתיים וחצי לאחר שהבנייה כבר הגיעה לסיימה, אושרה התכנית.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שתכנית המתאר המופקדת מיידית את המגרש לשטח חקלאי ואילו תכנית מתאר חדשה נמצאת רק בשלבי הכנה מוקדמים, מן הראוי היה שהוועדה המחוזית תורה לוועדה המקומית לערוך תכנון כולל של האזור בטרם מתן היתרים ולא תסתפק רק בהכנת תכנית מפורטת החלה על המגרש.

נמצא כי היו ליקויים נוספים הנובעים מהדרך שבה פעלה הוועדה המקומית לאישור תכניות נקודתיות חלקיות ולמתן היתרים קודם שאושרה התכנית המפורטת. להלן פירוט:

הפרשת שטח ציבורי על שם העירייה וויתור על קרקע: כאמור בתכנית הנקודתית השנייה (חד/מק/1282), הוחלף שטח בתחומי המגרש, שגבל בבית ספר תיכון מקיף והיה מיועד להקמת קריית חינוך וספורט, בשטח אחר הנמצא בחלק אחר של המגרש (להלן השטח שהוחלף). בשטח שהוחלף, שייעודו החדש היה לקריית חינוך וספורט נעשה שימוש כחנייה של המרכז המסחרי. במועד מאוחר יותר שינתה התכנית המפורטת החדשה (חד/1233) את ייעוד שטח המגרש כולו, כולל השטח שהוחלף, למרכז אזורי. מכאן עולה כי עיריית חדרה והוועדה המקומית ויתרו למעשה על שטח של כדונם שנועד לקריית חינוך וספורט לטובת המרכז המסחרי. לויתור זה לא נמצאו הסבר או הנמקה בישיבות הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שוויתרה על שטחים שהיו מיועדים לצורכי ציבור לטובת מרכז מסחרי שבבעלות חברה פרטית. לדעת משרד מבקר המדינה היה על הוועדה לדרוש שהחברה תקצה חלק מהמקרקעין שבבעלותה כדי לעמוד בדרישות החנייה במגרש ולא לאשר לה לעשות זאת על חשבון השטח הציבורי. הדרך שבה פעלה הוועדה אפשרה למעשה סיפוח "זוחל" של השטח שהיה מיועד לצורכי ציבור לטובת המרכז המסחרי.

32 השוו עת"מ 196/05, סרנת נ' ועדת המשנה לתכנון ולבניה ירושלים (מובא מתקדין) (2005).

33 הורוביץ, עמ' 243.

שטחי שירות: על פי הוראות המעבר שנקבעו בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות חישוב השטחים), בתכניות שאושרו לפני מועד החלתן של התקנות, יראו את השטחים המותרים לבנייה שנקבעו בתכנית כשטחים למטרות עיקריות וניתן יהיה להוסיף עליהם שטחי שירות. על פי האמור, הוועדה המקומית התירה לחברה להקים את המבנה המסחרי תוך ניצול כל השטח שהיה מותר לבנייה במגרש על פי התכנית המנדטוריות כשטח למטרות עיקריות, וכן התירה בניית שטחים נוספים למטרות שירות על פי תכנית חד/450, שהיא תכנית כוללת הקובעת תוספת שטחי שירות בכל העיר. עוד נמצא כי גם בתכנית המפורטת החדשה (חד/1233) שטחי השירות נקבעו על פי האמור בתכנית הקובעת את שטחי השירות.

החברה ניצלה את כל השטח שהותר לבנייה (48.5%) על המגרש למטרות עיקריות וכן הוסיפה ובנתה שטחים למטרות שירות בהיקף של כ-32% משטח המגרש. הועלה כי חלק משטחי השירות שאישרה הוועדה לא תאמו להוראות שנקבעו בהוראות התכנית הכוללת חד/450 או בתקנות חישוב השטחים: בתכנית חד/450 לא נקבעה הגדרה של חצר פריקה מקורה, ולמרות זאת אושר לחברה להחשיב שטח זה כשטחי מחסנים ושטחים טכניים שמותר היה לבנותם על פי התכנית במסגרת שטחי השירות³⁴. עוד נמצא כי על פי ההיתר לשלב השני, שטח של כ-1,026 מ"ר - המשמש לחניות מקורות שבקומות העליונות של המבנה ולרמפות עלייה אליהן - הוחשב כמעברים לכלל הציבור, אף על פי ששטח זה אינו עומד בדרישות ובהגדרות שנקבעו בתקנות חישוב השטחים.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בכל תכניות בניין עיר בחדרה לא מצוי סעיף ייחודי לפריקה וטעינה" וכי לדעתה "ניתן לראות ברמפות המקורות כמעברים ציבוריים ולהכניסם בגדר שטחי שירות". חברת שערי חדרה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "נכון וצודק לתת פירוש רחב יותר לשטחי שירות אלה... תכנית חד/450' שכמו כל תכנית מקיפה החלה על העיר היא אינה יכולה לתת הגדרה ספציפית לכל שטח שירות... ולכן יש למצוא את ההתאמה הקרובה ככל האפשר להגדרות הקיימות". עוד טענה כי "תהא זו פרשנות לא בלתי סבירה לראות בחצר פריקה כשטח שנכלל בגדר מחסנים (בשטח זה פורקים סחורה ומאחסנים בו סחורה זו באופן זמני עד להעברתה למחסנים)".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי לסיווג השטחים המיועדים לשטחי שירות נודעת חשיבות רבה בעת מתן ההיתרים, ועל אחת כמה וכמה במקרה דנן בו נוצל כל השטח העיקרי המותר לבנייה. מתן היתר לבקשה אשר חישובי השטחים שבה נעשו שלא בהתאם לתקנות ולמגבלות התכנית התקפה - פסול מעיקרו.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הוועדה המקומית נתנה היתר למבנה המסחרי ללא תכנית מפורטת הקובעת במדויק מה תכליתם של שטחי השירות הנדרשים במבנה מסחרי ובו מרכול, ובכלל זה השטחים הנדרשים להסדרת החנייה וחצר הפריקה, ובכך למעשה "התאימה בכוח" את שטחי השירות להגדרות הקיימות. נוצר מצב שבו אין התאמה בין סיווג השטחים וחישובם ובין הוראות התכנית והתקנות. הדבר מעיד במובהק על היעדר התאמת התכניות המאושרות החלות על המקרקעין לייעוד המבנה ועל הצורך באישור תכנית מפורטת לפני הקמת המרכז המסחרי.

34 בהיתר הראשון אושרה חצר פריקה בגודל 133.25 מ"ר; בהיתר השני ביקשה החברה להכליל שטח נוסף של 194 מ"ר לחצר פריקה מקורה על חשבון שטחי אחסנה.

ח נ י ו ת : בתכנית הנקודתית הראשונה נקבע כי החנייה תהיה בתחומי המגרש אך לא בתחום קו הבניין הגובל בדרך ארצית מס' 4. גם בתכנית הנקודתית השנייה נקבע כי לא תותר חנייה בחזית דרך מס' 4 בתחום המסומן כעתודה להרחבת הדרך. יש להדגיש כי על פי התכניות האמורות, ייעוד השטח המסומן להרחבת הדרך היה חקלאי.

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות התכניות הנקודתיות, וללא אישור הוועדה המקומית, נבנה עוד בשלב הראשון של הבנייה מגרש חנייה שגודר גם בתחום השטח המיועד להפקעה לשם הרחבת דרך מס' 4. באפריל 2004 נתנה הוועדה המקומית לחברה היתר בנייה לשלב השני ולא דרשה שהחניות, שנבנו עוד קודם לכן בתחום השטח המיועד להפקעה, יוזזו ממקומן.

נמצא כי התכנית המפורטת החדשה שאושרה בנובמבר 2007 (חד/1233) הכשירה בדיעבד את הצבת החניות בשטח המיועד להרחבת דרך מס' 4, ונקבע בה כי "החנייה הקיימת על גבי השטח המיועד להרחבת דרך מס' 4 תפונה בהתאם לשלבויות שתתואם עם מע"צ ובהתאם לכך יפוננו וייהרסו החניות הנ"ל ע"י יזם התכנית ועל חשבוננו תוך 60 יום מקבלת דרישה ע"י מע"צ". הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התכנית אושרה "לאחר שתואמה עם מע"צ בעניין הרחבת הדרך".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הדרך שבה הוקם המרכז המסחרי יצרה מצב קיים בשטח, שעלול להקשות על יישום תכנית הדרכים של הרחבת הדרך הארצית. זאת ועוד, הוועדה המקומית אפשרה את הצבת החניות באופן בלתי חוקי בתחום השטח המיועד להפקעה, בניגוד לתנאים המוקדמים שנקבעו ולייעוד השטח. גם העובדה שהתכנית המופקדת שהוכנה בדיעבד מכשירה מצב זה תוך שהיא מסתפקת רק בהתחייבות לפינוי השטח, אינה ראויה ויש בה כדי לעודד עברייני בנייה להציב עובדות בשטח בפני רשויות הבנייה על ידי השתלטות על שטחים המיועדים להפקעה בעתיד.

פיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק

מתפקידה של הוועדה המקומית לפקח על הבנייה במרחב התכנון המקומי, ובמקרים שבהם מתגלות עברות מוצאים דוחות פיקוח, ננקטים צעדים מינהליים כנגד עוברי העברות, ובהמשך לעתים מומלץ לפתוח בהליכים משפטיים כנגד מבצעי הבנייה הבלתי חוקית.

בוועדה המקומית פועלת מחלקת פיקוח המונה שישה מפקחים על הבנייה וממונה על המחלקה. מרחב התכנון המקומי חולק לתחומים מצויים באחריות המפקחים. את כתבי האישום נגד עברייני הבנייה מכינה המחלקה המשפטית של העירייה, ואת התביעות מגיש התובע העירוני.

להלן נתונים על אמצעי האכיפה המינהליים והמשפטיים שנקטה הוועדה המקומית בשנים 2004-2006 (על פי נתוני מחלקת הפיקוח והמחלקה המשפטית):

2006	2005	2004	
207	170	186	צווי הפסקת עבודה
443	333	384	מכתבי התראה
50-כ	60-כ	90-כ	הכנת דוחות לכתב אישום
28	66	87	כתבי אישום

1. הפיקוח על הבנייה נועד לעקוב אחר התקדמות הבנייה ולגלות בשלבים מוקדמים של הבנייה אם בוצעה בנייה ללא היתר או תוך סטייה מתנאי ההיתר ומהתכניות שאושרו. כאשר המפקחים מדווחים על חריגות וסטיות מבעוד מועד, הוועדה המקומית יכולה לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת הבנייה החריגה ולהבטחת קיומן של הוראות חוק התכנון והבניה ותקנותיו, לרבות העמדת העבריינים לדין.

נמצא, כי הפיקוח על הבנייה בתחום העירייה מתבסס בעיקר על דיווחי המפקחים על בנייה בלתי חוקית שגילו בסוירים אקראיים שערכו מיזמתם או בעקבות תלונות תושבים שהועברו לטיפולם, ועל בדיקות שנדרשו לעשות באתרי הבנייה בשלב הבקשה להיתר או כדי לאשר את חיבור המבנים לרשתות החשמל והמים (טופס 4) בתום הבנייה. עם זאת, נמצא כי הוועדה לא קבעה עבור מפקחי הבנייה תכנית עבודה מסודרת ושיטתית המחייבת אותם לערוך ביקורים באתרי הבנייה בשלבים מסוימים של הבנייה וסוירים בשכונות שונות בעיר במחזוריות סבירה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מן הראוי שתקבע עבור המפקחים על הבנייה תכנית ביקורים סדירה באתרי הבנייה ותנהיג דיווח שיטתי על הביקורים כדי להבטיח, במידת האפשר, שבנייה בלתי חוקית תתגלה כבר בשלביה ההתחלתיים.

2. נמצא כי הוועדה המקומית אינה מנהלת מעקב שוטף אחר דוחות הפיקוח שהיא מוציאה. במקרים שבהם הוצאו צווים ודוחות פיקוח, הם תויקו בדרך כלל בתיק הבנייה, עם זאת, לא בכל המקרים תויק כל החומר בתיק. חומר המתעד פעולות משפטיות לא נכלל תמיד בתיקי הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לוודא שתיקי הבנייה ישקפו את כל המידע בעניין ביצוע עבודות במקרקעין או שימוש בהם הטעונים היתר, כולל מידע על חריגות בנייה ועל הליכים משפטיים שהוועדה נוקטת. כמו כן מן הראוי שמחלקת הפיקוח תערוך מעקב שיטתי וממוחשב במקרים שבהם הוציאה דוחות פיקוח.

3. הביקורת העלתה כי בכמה מקרים לא פיקחה הוועדה כראוי על הבנייה, ולכן לא גילתה בעוד מועד בנייה בלתי חוקית בסטייה מהיתר הבנייה ושימושים חורגים ללא היתר, ולא עשתה די כדי להפסיקם. בשל כך נמשכו חריגות הבנייה והשימושים החורגים ללא היתר זמן רב, ולעתים לא היה לוועדה מידע מספיק על היקפם. נגד חלק מעברייני הבנייה הגישה הוועדה כתבי אישום ובחלקם בית המשפט הוציא צווי הריסה, אך הוועדה לא פעלה כדי לאכוף את הצווים. להלן דוגמאות:

פיקוח לקוי על הקמת מרכז מסחרי

חיבור המבנה לתשתיות מים וחשמל

סעיף 157 לחוק התכנון והבניה קובע כי לא יחוברו בניינים לרשת החשמל, המים והטלפון אלא לאחר שמבקש מתן שירותים אלה המציא אישור (טופס 4) לכך מהרשות המאשרת³⁵. רשות מאשרת רשאית לתת אישור לפי סעיף זה אם שוכנעה כי המבנה שאליו מתייחסת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה. הרשות המאשרת רשאית לתת אישורים כאמור גם אם לא הושלמו עבודות מסוימות המפורטות בתקנות התכנון והבניה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991, שאינן מבוצעות בבניין עצמו אלא בסביבתו (עבודות פיתוח).

נמצא כי בפברואר 2005 נתנה הוועדה המקומית אישור זמני לחברת שערי חדרה, שתוקפו הוגבל לשלושה חודשים, לחיבור המרכז המסחרי שבנתה לרשת החשמל והמים (טופס 4 זמני), והמבנה חובר לתשתיות. בטופס צוין כי אין הוא מהווה היתר אכלוס. נמצא כי עוד קודם למתן האישור, בינואר 2005, הודיעה החברה לוועדה כי היא עומדת להתחיל לאכלס את המבנה. יש להדגיש כי פרט לחריג המאפשר מתן טופס 4 גם אם לא הושלמו כל עבודות הפיתוח, לא ניתן על פי החוק לתת טופס 4 אם לא התקיימו כל התנאים למתן ההיתר, ולמותר לציין שהחוק אינו מכיר באפשרות לתת טופס 4 "זמני" (בביקורת הועלה מקרה נוסף שבו נתנה הוועדה טופס 4 זמני, ראו להלן).

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי טופס 4 זמני ניתן כדי ש"גורמי האישור יוכלו לבדוק את המערכות ולאשרן לקראת הנפקת טופס 4 קבוע". חברת שערי חדרה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת מתן טופס 4 זמני מולאו כל דרישות ההיתר ונותרה בעיה טכנית כלשהיא, שלטענתם "...אינה זכורה לנו בשלב זה... שלא היה ספק לגבי הסדרתה ואשר בעטיה נמנעה קבלת טופס קבוע".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי האישור הזמני שנתנה אינו עולה בקנה אחד עם האמור בחוק. האישור הזמני מאפשר לבונים לחבר את המבנה לתשתיות גם אם המבנה לא נבנה בדיוק על פי היתר הבנייה, ועלול להיווצר מצב שבו לא יהיה למבקשי האישור תמריץ אמיתי למלא אחר דרישות ההיתר שטרם מולאו. זאת ועוד, אם לא יעמדו הבונים בתנאים הנדרשים, יהיה זה הליך מורכב ואולי אף בלתי אפשרי לנתק אותם מן התשתיות לאחר שכבר חוברו אליהן.

פיקוח על איכות הבנייה

בניית בניינים על פי תקנים חשובה לשמירה על חיי המתגוררים והמשתמשים בהם ולאיכות חייהם. החוק קבע מסגרת לרישוי הבנייה, המותנית בין השאר בכך שהבנייה תתבצע בהתאם לתקנים שנועדו להבטיח את איכותה³⁶. הוועדה המקומית - במסגרת חובתה להבטיח את קיום כל הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו במרחב התכנון המקומי - חייבת להבטיח שהבונים יפעלו

³⁵ יושב ראש ועדה מקומית יחד עם מהנדס הוועדה או יושב ראש ועדת משנה יחד עם מהנדס הוועדה.

³⁶ ראו דוח ביקורת על השלטון המקומי (1996), בפרק "היערכות וטיפול ועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה להבטחת איכות הבנייה בתחומן" וכן דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2002) בפרק "הטיפול בעבירות על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965".

בהתאם להיתר שניתן ובהתאם לדרישות החוק, התקנות והתקנים. על הוועדה לוודא שכל אסמכתה, כגון תעודת בדיקה, דיווח או תצהיר, אשר לגביה נקבע בחוק או בתקנות כי יש להגישה לוועדה בשלבי הבנייה השונים או בגמר הבנייה, אכן תוגש לה, ועליה לבדוק את האסמכתה האמורה כדי שתוכל לגלות ליקויים המצריכים את התערבותה.

נמצא כי הוועדה המקומית לא הקפידה לקיים את כל הדרישות שנקבעו בחוק ובתקנות. להלן פירוט:

ח י ש ו ב י מ ס ט ט י י מ : בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תוספת שנייה לתקנות), נקבע כי "לא יינתן היתר לבנייה אלא אם הוגשו לוועדה המקומית החשובים הסטטיים המתייחסים לבניין נושא הבקשה להיתר". החשובים הסטטיים הם חשובים הנדסיים שיש בהם כדי להוכיח את יציבותו של הבניין ואת יציבות ביסוסו. בתוספת השנייה לתקנות נקבעו תוכנם וצורתם של החשובים הסטטיים. בין היתר נדרש לפרט בהם נתונים כלליים וטכניים ששימשו בסיס לעריכתם. במסגרת החשובים יש לפרט נתונים כלליים של עורך החשובים, מועד עריכת החשובים, תקנים, ספרות מקצועית ותוכנות מחשב ששימשו את עורך החשובים, עומסים אופייניים בעלי חשיבות ליציבות הבניין, חומרי בנייה, נתוני ביסוס כמו סוג הקרקע ומאמצים מותרים לביסוס הבניין.

חברת שערי חדרה קיבלה כאמור היתר ראשון להקמת מבנה מסחרי במאי 2003. מבדיקת החשובים הסטטיים שהוגשו לוועדה לשם קבלת ההיתר הועלה כי הוועדה פנתה באפריל 2003 לחברה והודיעה לה כי החשובים אינם כוללים את כל הפרטים הנדרשים, כמו חישוב הביסוס כולל עומסים ונתוני קרקע, דוח קרקע ועוד, ודרשה שיושלמו. בתיק הבנייה לא נמצא כל מסמך משלים או מסמך אחר המעיד על השלמת עריכת החשובים הסטטיים וכי הוגשו לוועדה התיקונים שדרשה לצורך בדיקתם המחודשת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כי לא עמדה על כך שיוגשו לה תוצאות הבדיקות של החשובים הסטטיים המתוקנים כנדרש בתקנות וכפי שהיא עצמה דרשה. היעדר הקפדה של הוועדה המקומית על הגשת החשובים על פי דרישות החוק והתקנות עלול להביא להידרדרות באיכות הבנייה, ובמקרים קיצוניים אף לאפשר את הקמתם של בניינים פגומים, המסכנים את שלום הציבור.

ב ד י ק ת ח ו מ ר י ה ב נ י י ה ש ל ש ל ד ה ב נ י י נ : בתוספת השנייה לתקנות נקבע כי לא ייבנה שלד, כולו או מקצתו, מחומרים שאינם בהתאם לתקן, וכי דוגמאות מחומרי הבנייה של השלד ייבדקו במעבדה מאושרת אשר תקבע את איכותם, ואם התקיימו לגביהם דרישות התקן. לבדיקות אלה ולעמידה בתקן יש חשיבות רבה, משום שהן מבטיחות את בטיחותם של המבנים. בטון משמש בשלבים השונים של הבנייה. בעת יציקת יסודות, מקלט, עמודים, תקרות, חדרי מדרגות, פירי מעליות וקירות תומכים יש לבחון במעבדה מאושרת את טיב הבטונים, כדי לקבוע אם איכותם תואמת את התקן. על סמך בדיקות אלה קובעת הוועדה אם הבניין ראוי לשימוש.

מבדיקת תיקי הבנייה של המרכז המסחרי עולה כי החברה אמנם המציאה לוועדה הסכם עם מעבדה מאושרת לביצוע הבדיקות, אולם חסר בתיקי הבנייה דוח בדיקת בטונים של השלב הראשון של הבנייה (הקמת קומה אחת וגלריה חלקית על פי ההיתר לשלב הראשון).

בשלב השני של הבנייה (תוספת קומה למבנה ותוספת אגף חדש בן שלוש קומות על פי ההיתר לשלב השני) הועבר לוועדה ריכוז של בדיקות בטון מינואר 2005. נמצא כי על פי הבדיקות, באזור חנויות מסוים המבנה אינו עונה על דרישות התקן. בתיק הבנייה לא נמצאה אסמכתה לכך שהחברה נדרשה בידי הוועדה לבצע בדיקה חוזרת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי אין להסתפק בהמצאת הסכם עם מעבדה מאושרת לביצוע הבדיקות או בתוצאות דוח בדיקת הבטונים שהומצאו לה. היה עליה לבדוק אם תוצאות הבדיקות אכן תואמות את התקן, ומכיוון שחלק מהתוצאות לא תאמו את התקן, היה עליה לדרוש מהחברה שתתקן את הליקויים שנמצאו ושתמציא אישורים כי אכן בוצעו בדיקות חדשות שתוצאותיהן תקינות.

האחראי לביקורת: כדי לפקח כראוי על איכות הבנייה נקבע בתוספת השנייה לתקנות, בין היתר, שעל הבונה למנות אחראי לביקורת על הביצוע (להלן - אחראי לביקורת), והוא יעשה ביקורת באתר הבנייה בתום כל שלב מהשלבים שנקבעו בתקנות וידווח לוועדה המקומית על ממצאיו בתוך שישה ימים ממועד הביקורת. על פי התקנות, חובת הביקורת מטעם הבונים אינה משחררת את הוועדה המקומית מתפקידה להבטיח את קיומן של הוראות החוק והתקנות.

נמצא כי לוועדה המקומית הוגשו דוחות האחראי לביקורת בשלב גמר הבנייה בלבד, ולא הוגשו דוחות בכל שלבי הבנייה כנדרש בתקנות. הוועדה מצדה לא עמדה על קבלת הדיווחים ולא התריעה על אי-קבלתם. הוועדה אפשרה את המשך הבנייה גם ללא דיווחים של האחראי לביקורת במהלך שלבי הבנייה השונים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי דוחות האחראי לביקורת הם אמצעי פיקוח נחוץ על הבנייה לשם איתור חריגות בנייה בעוד מועד. דוחות אלה מספקים לוועדה המקומית מידע על כל שלב משלבי הבנייה ועל סטיות מהוראות הנורמות המחייבות. לפיכך יש חשיבות רבה לכך שהוועדה תקפיד שדוחות האחראי לביקורת יוגשו במועד שנקבע בתקנות ותעקוב אחר תוצאותיהם.

חריגות בנייה

הועלה כי בעת הקמת המרכז המסחרי נעשו חריגות בנייה רבות, מבלי שהוועדה המקומית פעלה כנגדן. להלן דוגמאות:

קומת מרתף: על פי ההיתר לשלב הראשון ממאי 2003 הותרה הקמתו של מרתף לצורך מתקנים ומערכות טכניות בשטח של 233 מ"ר. תכנית חד/מק/1282 שאושרה בפברואר 2004 קבעה הוראות חדשות בנושא מרתפים. בתכנית זו נקבע כי לא תותר הקמת קומת מרתף, למעט שטח של 200 מ"ר למתקנים טכניים.

על פי ההיתר לשלב השני מאפריל 2004 הוקטן שטח המרתף ל-200 מ"ר. נמצא כי שטח המרתף, שנבנה כאמור כבר שנה קודם לכן, לא נבדק על ידי מחלקת הפיקוח כדי לוודא שהוא אכן תואם לשטח שנקבע בהיתר לשלב השני.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה לפקח שאכן גודלו של המרתף תואם את היתר הבנייה, וכן לוודא כי משתמשים במרתף למתקנים טכניים בלבד.

חניות: כאמור, חלק מהחניות המשמשות את המרכז המסחרי הוצבו בשטח שייעודו חקלאי, המיועד להרחבת הכביש הארצי. זאת בניגוד לתכניות החלות על המגרש (ראו לעיל).

קומה רביעית למבנה: על פי התכניות החלות על המגרש מותר להקים עליו מבנה בן שלוש קומות בלבד: שתי קומות על פי תכנית המתאר המנדטורית וקומה נוספת על פי התכנית הנקודתית השנייה. על פי ההיתר לשלב השני הותרה הקמתן של שלוש קומות. בנוסף הותר להקים קומת גלריה המיועדת למתקנים טכניים, שלא נכללה במניין הקומות.

נמצא כי בפועל, במקום קומת הגלריה נבנתה קומה רביעית בשטח של כ-50 מ"ר המשמשת את משרדי הנהלת המרכז המסחרי, ובכך נוספה למבנה קומה בניגוד להיתרים ולתכניות החלות על המגרש.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "מדובר בשטח קטן מאד ביחס לגודל הפרויקט".

חניות מקורות: נמצא כי אף על פי שההיתרים שניתנו לחברה מאפשרים בניית חנייה פתוחה בלבד בקומה השנייה של המבנה (שאינה באה במניין שטחי הבנייה המותרים), החנייה כפי שנבנתה בפועל, מקורה בחלקה. עוד נמצא כי החנייה המקורה מיועדת בחלקה לשימוש מסחרי, כמרכז התקנה של חברת טלפונים סלולריים, וכי לציבור אסור לחנות בה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי בנייה תוך סטייה מהיתר או מייעודי קרקע היא עברה על חוק התכנון והבניה. משנתגלתה עברה לכאורה, הוועדה המקומית מחויבת לאכוף את החוק ולנקוט צעדים להפסקת ביצוע העברה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חוסר הפיקוח הראוי של הוועדה המקומית על שלבי בניית המרכז המסחרי.

בנייה בלתי חוקית בשטחים הפתוחים

מגמתם של מוסדות התכנון - המועצה הארצית והוועדות המחוזיות - היא להדגיש את חשיבותם של השטחים הפתוחים ולמנוע את הפיכת אזור המרכז ומישור החוף לרצף אורבני. במרחב התכנון חדרה מצויים שטחים פתוחים רבים (כ-60% משטח השיפוט של העיר). חלק מן השטחים מיועדים לחקלאות. כמו כן נכללים במרחב התכנון שטחי יער חדרה, המוגדר כאזור יער טבעי לשימור, והגן הלאומי פארק השרון, שהוא שטח נוף פתוח המפריד בין הגוש היישובי של חדרה לגוש הבנוי של נתניה. חלק מהשטחים הם בבעלות פרטית.

להלן כמה דוגמאות לבנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב בשטחים הפתוחים, מקרים שבהם הוועדה המקומית לא נקטה אמצעי פיקוח ואכיפה יעילים:

1. **הקמת חוות סוסים בתחום הגן הלאומי:** על שטח של כ-122 דונם בתחום הגן הלאומי פארק השרון (להלן - שטח המתחם) הוקמו באופן בלתי חוקי, במשך השנים 1993-2007, 40 מבנים שונים בשטח כולל של כ-3,400 מ"ר, המשמשים כחוות רכיבה על סוסים וכמבני מגורים, בלא שהוועדה המקומית נקטה אמצעי פיקוח ואכיפה יעילים כנגד הבנייה הבלתי חוקית.

על פי תמ"א (תכנית מתאר ארצית) 8, חלק משטח המתחם מיועד לגן לאומי פארק השרון, ועל פי תמ"א 13, חלקו מיועד לשימוש חקלאי. על פי תכנית המתאר המחוזית, חלק מהשטח מיועד לגן לאומי פארק השרון וחלק אחר מיועד להרחבת הפארק. על שטח המתחם לא חלה תכנית מפורטת

שעל פיה ניתן להוציא היתרי בנייה לשימוש כלשהו³⁷. חלק עיקרי משטח המתחם נמצא בבעלות מר עופר ברא"ז (להלן - בונה א'), והיתרה בבעלות אחרים.

כבר בסוף שנות השמונים של המאה העשרים בנה בונה א' בשטח המתחם מבנים ללא היתר. בנובמבר 1989 הרשיע בית משפט השלום את בונה א' בגין בנייה ללא היתר על פי כתב אישום שהגישה נגדו הוועדה המחוזית והוציא, בין השאר, צו הריסה לכל המבנים. בנובמבר 1991 נהרסו המבנים על ידי יחידת הפיקוח על הבנייה של משרד הפנים במחוז חיפה (להלן - הפיקוח המחוזי)³⁸, אולם בונה א' הקים מבנים אחרים בשטח, כמפורט להלן:

באוגוסט 1993 הודיעה רשות הגנים הלאומיים לממונה על הפיקוח המחוזי דאז ולמהנדס הוועדה המקומית דאז כי בשטח המתחם מבוצעות פעולות בנייה ופיתוח רבות שלא כחוק ובלא שנקטות פעולות מניעה כלשהן על ידי הגורמים האחראים לאכיפה בשטח. באוגוסט 1997 פנה הממונה על הפיקוח המחוזי לראש העירייה דאז, הודיעו כי המתחם נבנה מחדש באופן בלתי חוקי וביקש את התערבותו.

מפקחי בנייה של הפיקוח המחוזי ושל הוועדה המקומית ערכו במאי 1999 ביקורת במתחם והעלו כי בונה א' הקים ללא היתר תשעה מבנים, סככות ומבנים יבילים בשטח כולל של 1,433 מ"ר. בעקבות זאת הגישה הוועדה המחוזית כתב אישום כנגד הבונה. כתב האישום נדון בערכאות השונות (בית משפט השלום ובתי המשפט המחוזי והעליון) במשך יותר ממשש שנים שבמהלכן המשיך הבונה להקים מבנים נוספים בשטח ללא היתר ובניגוד לתכניות המתאר הארצית והמחוזית.

בחדשים ינואר וספטמבר 2004 ערך מפקח הבנייה מטעם הוועדה המקומית ביקורות בשטח המתחם והעלה, כי בונה א' הקים ללא היתר אורוות בשטח כולל של כ-660 מ"ר תחת מעטפת של מתכת בשטח של כ-1,200 מ"ר, וכן חמישה חדרי אירוח ("צימרים") בשטח של כ-216 מ"ר לצורכי מגורים. בינואר 2004 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי להפסקת עבודות הבנייה, אך לא נקטה צעדים משפטיים נוספים.

בינואר 2005 הגיש בונה א' לוועדה המקומית שתי בקשות לקבלת היתר להקמת "מכלאות וסככות לגידול בקר" בשטח המתחם. ביוני 2005 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המקומית לדחות את הבקשות מאחר שעל החלקות לא חלה תכנית מפורטת המתירה הוצאת היתרי בנייה. עם זאת בפרוטוקול צויין, כי "הוועדה רואה בחיוב קיומה של פעילות מסוג זה [נופש ופנאי] שאף קיבלה ביטוי בתכניות ראשוניות שהוכנו עבור הפארק על ידי רשות הטבע והגנים הלאומיים".

עמדת הוועדה המקומית הסתמכה על כך שארבע שנים קודם לכן, ביוני 2001, הגיש בונה א' לרשות הטבע והגנים³⁹ הצעה לתכנית לחלק משטח המתחם, ובה הוצע להקים סככות רכיבה, אורווה, דיר עזים, חדרי אירוח, חנייה, מגורים לעובדים ומבנים אחרים. ההצעה לא הבשילה לכלל תכנית, שכן כפי שדיווח הממונה על הפיקוח המחוזי לתובע מטעם הוועדה המחוזית "מדובר בפארק שלגביו אין שום תכנית... הדבר מחייב הגשת תב"ע... והסיכוי לאשרה קלוש ביותר".

37 ראו ע"א 8328/99 ד"ר ח' קופלמן נ' יהודית דגני, פ"ד נה(5), 140 (2001).

38 היחידה פועלת בכפיפות ליחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים.

39 לשעבר רשות הגנים הלאומיים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי מעמדתה, כפי שהוצגה בדיון שנערך ביוני 2005, משתמע לכאורה שקיימת תכנית בהכנה שביצועה עשוי להכשיר את הבנייה בשטח, בשעה שלמעשה לא קיימת תכנית מפורטת לשטח הפארק. יש טעם לפגם בכך שהוועדה, האמורה לאכוף את החוק ולפעול להסרת המבנים הבלתי חוקיים, נוקטת עמדה רשמית שממנה משתמע בעקיפין שניתן "אור ירוק" לבונה לעשות שימוש בשטח הפארק הלאומי בניגוד לייעודו.

במרס 2006 נתן בית המשפט המחוזי לוועדה המחוזית, במסגרת כתב האישום שהגישה נגד בונה א' עוד בשנת 1999, צו שלפיו היא רשאית להרוס בתוך 30 יום את המבנים שתוארו בכתב האישום. התברר כי מאחר שבמשך השנים הקים הבונה בשטח מבנים נוספים רבים, התעורר קושי באיתור תשעת המבנים שלגביהם הגישה הוועדה המחוזית את כתב האישום ב-1999, והיה קשה לבצע את הצו. עד למועד סיום הביקורת, יוני 2007, לא בוצע צו ההריסה.

בעקבות זאת מיפתה מחלקת הפיקוח של הוועדה המקומית במאי 2007 את המבנים בשטח המתחם, ועל פי דוח הפיקוח אותרו 40 מבנים שהקים בונה א' במועדים שונים ללא היתר, ששטחם הכולל הוא כ-3,400 מ"ר.

יצוין כי בונה א' אכן הרס שני מבנים בעקבות צווי הריסה מינהליים שהוציאה הוועדה המקומית במרס 2006 ובפברואר 2007, אולם נוכח ההיקף הנרחב של המבנים הבלתי חוקיים שהוקמו במתחם, הדבר היה בבחינת מעט מדי מאוחר מדי. יודגש גם כי צווים אלו הוצאו רק בעקבות התערבות הפיקוח המחוזי והוועדה המחוזית.

בנובמבר 2007, לאחר סיום הביקורת, הגישה הוועדה המקומית שני כתבי אישום נגד בונה א' בגין הקמת שישה מבנים ללא היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על מחדל מתמשך וחמור זה שאפשר במשך שנים הקמת מבנים בלתי חוקיים בקנה מידה גדול על אדמות הגן הלאומי מבלי שהוועדה נקטה צעדי פיקוח ואכיפה אפקטיביים. כתוצאה מכך יכול היה הבונה, במקביל לניהול ההליך הפלילי נגדו, להמשיך בבנייה הבלתי חוקית ולקבוע עובדות בשטח ללא הפרעה. יודגש, כי צעדי האכיפה שננקטו נגד בונה א' נעשו על ידי הפיקוח המחוזי והוועדה המחוזית או ביוזמתם.



תמונה מס' 1: בנייה בלתי חוקית בתחום הגן הלאומי

2. בנייה למגורים בתחום הגן הלאומי: הביקורת העלתה כי בקרקע אחרת הנמצאת גם היא בתחום הגן הלאומי פארק השרון הקים בונה ב' מבנים המשמשים למגורים.

מדוח שהוציא המפקח המחוזי לבקשת משרד מבקר המדינה עולה כי בשטח החלקה הוקמו שלא כחוק מבנה למגורים בשטח של 150 מ"ר, מחסן בשטח של 200 מ"ר, לול בשטח של 30 מ"ר וחממת ברזל בשטח של 1,000 מ"ר. כמו כן הוכשר שטח אדמה בגודל של 4,000 מ"ר.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית לא קיימה כל פיקוח על הבנייה הבלתי חוקית, וממילא לא נקטה צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבתחומו של גן לאומי הוקמו באופן בלתי חוקי מבנים למגורים, בניגוד לייעוד השטח, מבלי שהיה לוועדה המקומית כל מידע על כך, וממילא מבלי שפעלה נגד הבנייה הבלתי חוקית.

3. בנייה למגורים בשטח חקלאי: תכנית המתאר המקומית המופקדת חד/450 מייעדת שטח של 6,315 מ"ר, שהנו קרקע חקלאית מוכרזת מאפריל 1968, לחקלאות. השטח נמצא ברובו בבעלות פרטית של מר מאיר ברדה (להלן - בונה ג'), והיתרה בבעלות אחרים.

ביולי 1993 נתנה הוועדה המקומית לבונה ג' היתר להקים על שטח זה גדר באורך של 284 מ'. בשנים 1993-1999 הקים הבונה בשטח מבנים ללא היתר בשטח של כ-80 מ"ר ואף יצק משטח

בטון בשטח של כ-190 מ"ר. הוועדה הוציאה כמה דוחות פיקוח בעניין ואף נתנה צווי הפסקה מינהליים שלא קוימו.

במאי 1999 דחתה הוועדה המקומית את בקשת בונה ג' לקבל היתר בנייה להקמת ארבעה מחסנים וסככה בשטח של 228 מ"ר בנימוקים הבאים: "א. האיזור... עדיין לא מתוכנן והוועדה המקומית/עיריית חדרה לא מעוניינת בשלב זה ליצור עובדות בשטח אשר יגבילו אותה בעת תכנון האיזור. ב. הבקשה המוצעת הינה להקמת מבנים קבועים ולא זמניים, אשר יגבילו את התכנון. ג. בשלב זה הוועדה המקומית/עיריית חדרה מעוניינת לשמור על אופי החקלאות באזור". ביוני 1999 הגיש בונה ג' לוועדת הערר המחוזית ערר על החלטת הוועדה. הערר נדחה. בהחלטתה ציינה ועדת הערר בין השאר כי "לא זו בלבד שנדרשת תכנית לצורך הוצאת היתרים אלא, שהיתרים יוצאו מכח תכנית... רק אם הן כוללות הוראות בניה מספקות... בהעדר תכנית תקפה בודאי שאין להוציא היתר בניה כלל".

בספטמבר 1999 הגישה הוועדה כנגד בונה ג' כתב אישום בגין הבנייה הבלתי חוקית. ביולי 2000 הרשיע אותו בית משפט השלום בחדרה. בין היתר חייב אותו בית המשפט "להרוס את המבנה נשוא האישום, כמצבו ביום ההריסה, בתוך 24 חודשים מהיום זולת אם יהיה לו היתר כדין, ואם לא יהיה כאמור - תהרוס את המבנה הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה תוך שלושה חודשים מתום התקופה כאמור לעיל ותוך חיוב הנאשם בהוצאות ההריסה".

בבדיקה שנערכה באפריל 2007 נמצא כי המבנה לא נהרס, וכי הוועדה המקומית לא נקטה מאז יוני 2002, המועד האחרון שעל פיו היה על בונה ג' להרוס את המבנה, הליכים כלשהם להריסתו על פי גזר הדין שנתן בית משפט השלום בחדרה ביולי 2000.

במאי 2001 דנה הוועדה המקומית בבקשה נוספת של בונה ג' להקמת סככה חקלאית ומחסנים והחליטה לדחותה מאותם הנימוקים שהועלו בהחלטתה ממאי 1999 ועל פי החלטת ועדת הערר.

בביקורת שערכו מפקחי הבנייה של הוועדה המקומית באתר בשנים 2003-2007 נמצא כי בונה ג' הקים ללא היתר על השטח מבנה עץ בשטח של 16 מ"ר, מבנה עץ נוסף בשטח של כ-100 מ"ר וקרוון וכן הציב שתי מכולות ועשה שימוש במבנים למגורים בניגוד לייעוד השטח. מפקחי הבנייה הורו לו להסיר את המבנים שהוקמו ללא היתר. ביולי 2003 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי, אך לא נקטה הליכים משפטיים ומינהליים נוספים.

בבדיקה שערך מפקח הבנייה של הפיקוח המחוזי באתר בדצמבר 2006 נמצא כי מאז שנת 1993 הקים הבונה בשטח ללא היתר שישה מבנים נוספים ובהם ארבע מכולות, בית עץ וקרוון למגורים וכן סככה לגידול חיות.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר סיום הביקורת הגישה נגד בונה ג' כתב אישום נוסף בגין הקמת מבנה עץ ללא היתר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה במשך השנים של הוועדה המקומית בעניין: לא רק שהוועדה לא ביצעה את צו ההריסה שנתן בית המשפט לפי כתב אישום שהיא עצמה הגישה, אלא היא אף אפשרה לבונה ג' להוסיף ולבנות בשטח באופן בלתי חוקי מבלי שנקטה צעדים יעילים להפסקת הבנייה.



תמונה מס' 2 : מבנה למגורים על שטח חקלאי



הפיקוח המחוזי מקיים פיקוח שוטף בשטחים החקלאיים והפתוחים שבמרחב התכנון המקומי חדרה, ואף הגיש בכמה מקרים כתבי אישום באמצעות הוועדה המחוזית. בדוח של הפיקוח המחוזי שהוגש למשרד מבקר המדינה במרס 2007 צוין כי הפיקוח שהפעילה הוועדה המקומית על השטחים הפתוחים והחקלאיים איננו יעיל, וכי מתבצעות בהם עבירות בנייה רבות ביותר.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ריבויים ופיזורם של השטחים הפתוחים מקשה בדרך כלל על איתור בזמן אמת של פעילות בנייה בלתי חוקית במקומות אלה". עם זאת הוסיפה כי תפעל להגברת האכיפה בשטחים הפתוחים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הממצאים שעלו בביקורת אינם תומכים בטענתה. מהביקורת עולה שגם לאחר שחלף זמן רב ממועד ביצוע העבירות, לא נקטה הוועדה המקומית צעדים נגד הבנייה הבלתי חוקית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדליה של הוועדה המקומית בפיקוח על הנעשה בשטחים הפתוחים. הקמת מבנים בלתי חוקיים בשטחים הפתוחים בלא שהוועדה פעלה נגדם באופן יעיל, יצרה עובדות בשטח המנוגדות למגמות התכנון ופוגעות ברווחת הציבור בכללותו.

אי-נקיטת צעדי אכיפה נגד בנייה בלתי חוקית במשך שנים רבות

להלן יפורטו מקרים של בנייה בלתי חוקית בתחום העיר חדרה, שהוועדה המקומית לא טיפלה בהם כהלכה. שניים מהמקרים מתייחסים לבנייה של מר שמואל (סמי) לוי (להלן - מר לוי), המכהן כחבר מועצת העירייה מאז סוף שנת 2003, ומאז שנת 2005 מכהן גם בתפקיד ממלא מקום ראש העירייה.

מבנה משרדים

הכשרה בדיעבד של חריגות בנייה: חלקה בבעלות מר לוי הנמצאת במרכז העירוני של העיר מיועדת על פי תכנית חד/1001 לאזורי מגורים ומסחר. על החלקה בנוי מבנה בן שש קומות. המבנה הוקם על פי כמה היתרים שהוצאו בשנים 1997-1999. בשלבי הקמת המבנה בוצעו חריגות בנייה שהוכשרו בדיעבד באמצעות תכנית מפורטת שאושרה לאחר הבנייה. באוגוסט 1998 אישרה הוועדה המקומית מתן היתר בנייה מתוקן למבנה ואישרה הקמת קומת מרתף, קומת מסחר לחנויות ושש קומות משרדים. נמצא כי המבנה נבנה בחריגה גם מהיתר זה: בין היתר הוספה למבנה קומת ביניים והוגדלו שטחי הבנייה מעבר למותר בתכנית המפורטת.

מבקר המדינה העיר בעבר על הפסול שבשימוש בניוד זכויות בנייה כמכשיר להכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית⁴⁰. בהקשר זה קבע בית המשפט העליון כי אף שניוד זכויות בנייה אינו פסול בכל מצב, השאלה אם ניוד זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר ראוי שתיבחן על פי נסיבות המקרה הנדון⁴¹.

נמצא, כי בינואר 1999 אישרה הוועדה המקומית תכנית מפורטת בסמכותה⁴² חד/מק/765 ל"א. מטרת התכנית הייתה העברת זכויות בנייה לשטחים עיקריים בשיעור של כ-300 מ"ר מחלקה אחרת (בצדו השני של הרחוב) שבבעלות מר לוי לחלקה עליה הוקם המבנה. סך כל השטח שהותר לבנייה בחלקה על פי התכנית החדשה היה 2,169 מ"ר. במרס 1999 ניתן ליזם היתר בנייה מתוקן שלפיו השטח העיקרי המותר לבנייה הוא 2,174 מ"ר (לעומת 1,841 מ"ר על פי ההיתר המקורי). התכנית שאישרה הוועדה המקומית וההיתר המתוקן למעשה הכשירו בדיעבד, בדרך של ניוד זכויות, את המבנים שנבנו בסטייה מן ההיתר המקורי.

מרתף חנייה: באוגוסט 1998 אישרה הוועדה המקומית את בקשת מר לוי לקבלת היתר בנייה בתנאי שתכנית החנייה של המבנה תאושר על ידי יועץ החנייה של העירייה על פי התקנות. יועץ החנייה של העירייה קבע, על פי תכנית החנייה שהגיש מר לוי לוועדה, כי יש להקצות במבנה שטח ל-30 מקומות חנייה, חלקם בקומת המרתף (להלן - קומת החנייה).

בספטמבר 2003 הודיעו דיירי הבניין לוועדה כי מר לוי משנה ללא היתר את קומת החנייה. מפקח הבנייה של הוועדה המקומית ערך ביקורת בנכס והעלה כי מר לוי שינה ללא היתר את הייעוד של קומת החנייה לשימוש פרטי, ובאותו יום הוצא נגדו צו מינהלי להפסקת עבודות הבנייה. ביולי

40 ראו דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2000), בפרק "דוח על הביקורת בעיריית אשדוד".

41 ע"מ 3030/03, אברהם לב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באר שבע, פ"ד נט(1) 851 (2004).

42 על פי סעיף 62א(6) לחוק, תכנית בסמכות ועדה מקומית היא בין היתר תכנית שיש בה "שינוי חלוקת שטחי הבניה המותרים בתכנית אחת, מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבניה בתכנית ובתנאי שהשטח הכולל המותר לבניה, בכל יעוד קרקע, לא יגדל ביותר מ-50%".

2004 ערך מפקח הבנייה ביקורת נוספת באתר והעלה כי מר לוי ביצע בקומת החנייה בנייה ללא היתר.

ביוני 2007 ערך מפקח הבנייה של הפיקוח המחוזי במשרד הפנים ביקורת במבנה והעלה כי קומת החנייה, שער החנייה והדלת המוליכה לחנייה נעולים. מהדוח עולה כי לטענת בעלי החנויות במבנה, "נמר לוי" מחזיק בחנייה ולא נותן לדיירים בבנין להשתמש בה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היא לא וידאה שאכן הוכשרו מקומות חנייה ראויים בקומת המרתף על פי תנאי ההיתר, אף על פי שדווח לה שנעשה שימוש פרטי בקומת המרתף לייעוד אחר, ולא נקטה צעדים אפקטיביים כדי לאכוף את תנאי ההיתר ולהבטיח שהשימוש במרתף יהיה לצורכי חנייה.

דירות מגורים: באוגוסט 1998 החליטה הוועדה המקומית לרשום הערה בלשכת המקרקעין שלפיה הייעוד שנקבע למבנה הוא משרדים בלבד, והמבנה לא יישמש למגורים. ההערה נרשמה בפנקסי המקרקעין⁴³.

ביולי 2002 דנה הוועדה המקומית בבקשת מר לוי למחוק את ההערה, והחליטה לדחותה מאחר שהוא לא הצביע על נימוקים כלשהם המצדיקים את שינויה של החלטת הוועדה לרישום ההערה.

באוגוסט 2002 דנה ועדת המשנה בבקשת מר לוי לביטול ההערה. באותו דיון הסביר מר לוי כי "בחלקה הנ"ל מותר לבנות הכל, מגורים ומסחר וכי ההערה הקיימת מהווה בעיה לקבלת הלוואה מהבנק. קיבלתי היתר מהוועדה המקומית ואינני מבקש שימוש שונה מההיתר". עורכת דין מהלשכה המשפטית של העירייה ציינה באותו דיון כי "הוועדה המקומית מצאה לנכון בשעתו לרשום הערה להבטיח הגנה על צדדים שלישיים, שלא יעשו עסקאות של מכירת המשרדים כדירות מגורים. הוועדה צריכה להפעיל שיקול דעת באם קיימת הצדקה תכנונית למחיקת ההערה כעת". בסיכום הדיון החליטה הוועדה להיענות לבקשת מר לוי ולבטל את ההערה. יו"ר הוועדה המקומית דאז, מר ישראל סדן, פנה לרשם המקרקעין במחוז חיפה בבקשה לבטל את רישום ההערה.

נמצא כי עוד קודם להחלטתה של ועדת המשנה על ביטול ההערה קיבלה הוועדה המקומית תלונות מדיירי הבניין, שיכלו ללמוד כי במבנה נעשה שימוש למגורים בסטייה מן ההיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי ההערה נועדה למנוע מכירת דירות למגורים שלא לפי הייעוד שנקבע בהיתר הבנייה, וכי יש טעם לפגם בהחלטת ועדת המשנה למחוק את ההערה משלא הוכח לוועדה שחל שינוי במצב התכנוני המצדיק את מחיקתה. הנימוקים למחיקת ההערה על ייעוד המקרקעין שהובאו לפני הוועדה אינם מסוג השיקולים שמוסד תכנון רשאי לשקול במסגרת החלטה מסוג זה. לדעת משרד מבקר המדינה, הוועדה יישמה באופן לא ראוי את הנחיית היועצת המשפטית.

עוד נמצא כי בעיר חדרה יש מחסור בשטחי משרדים. כך למשל בעניין המרכז המסחרי שערי חדרה (ראו לעיל), כתב באפריל 2005 מהנדס העיר לוועדה המחוזית כי "על הנייר" יש שטחי בנייה רבים משולבים משרדים/מגורים במרכז העיר, אך בפועל... רובם נוצלו מסיבות כלכליות

43 על פי סעיף 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969.

ואחרות למגורים... נכון להיום - אין תכנית ו/או בנייה של מבנה משרדים ראוי שיכול לתת מענה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על מחדליה שאפשרו לעשות שימוש במבנה לצורך מגורים בניגוד לתנאי ההיתר, בלא שהוועדה נקטה נגד מר לוי צעדי אכיפה משפטיים באשר לשימוש החורג מההיתר. יודגש, כי יש חשיבות רבה לקיום תנאי ההיתר, משום שמדובר בחבר מועצה האמור לשמש מופת לתושבים אחרים. כמו כן יש חשיבות לכך שהמבנה ישמש למטרה שלשמה נועד נוכח עמדת הוועדה בדבר מחסור בשטחי משרדים בעיר.

מגרש מכירת כלי רכב

על מגרש במרכז העיר חלה תכנית חד/מק/1001ג, המייעדת את המגרש למרכז אזורי. בתכנית נקבע כי בשטח המיועד למרכז אזורי יותרו "א" כל השימושים המותרים בשטח לבנייני ציבור. (ב) מוסדות למינהל ציבורי ואזורי. (ג) מגורים, משרדים ומסחר".

בשנים 1998-2005 הוקמו על המגרש שמונה מבנים ללא היתר. המבנים הוקמו על ידי שלוש חברות - חברה א' שבבעלות מר לוי, חברה ב' וחברה ג' שרעייתו של מר לוי מחזיקה במחצית ממניותיה. מר לוי הקים במגרש גם מתקן לשטיפת כלי רכב בלא שקימו כל תנאי ההיתר שנתנה לו הוועדה.

מתן היתר לגידור השטח : באפריל 1997 הגיש מר לוי לוועדה המקומית בקשה להקים על המגרש גדר באורך של 132 מ'. הוועדה המקומית דנה בבקשה והחליטה לאשרה. מהנדס העיר דאז הסתייג מן ההחלטה ומחה על "הצורה בה מוקם וקיים המגרש אשר נמצא בכניסה לעיר".

ביולי 1997 הודיע מנהל מחלקת היטל השבחה, נכסים והפקעות של העירייה למהנדס העיר כי על המגרש מתנהל עסק לממכר כלי רכב. מהנדס העיר הודיע למנהל מחלקת היטל השבחה כי "השטח מיועד למרכז אזורי... והשימוש הנ"ל [עסק לממכר כלי רכב] אינו עפ"י היתר ולא הותר במסגרת שימוש חורג". הבדיקה העלתה כי באוגוסט 1997 נתנה הוועדה למר לוי היתר לגידור המבוקש. עוד נמצא כי השטח כוסה באספלט ללא קבלת היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שנתנה למבקש היתר לגידור השטח אף על פי שהיה לה חשש שעל השטח נשוא הבקשה נעשה שימוש ללא היתר הנוגד את הוראות התכנית החלה עליו.

מתקן לשטיפת כלי רכב : ביולי 2000 הגיש מר לוי לוועדה המקומית בקשה להקים על המגרש מתקן לשטיפת כלי רכב וסככה. הוועדה המקומית החליטה להשהות את הדיון בבקשה עד שתבדוק אם הבנייה המבוקשת תואמת את הוראות התכנית החלה על המגרש, לפיה הוא מיועד להקמת מרכז אזורי, וכן תוודא שבאזור קיימת מערכת מים, ביוב וניקוז.

ביוני 2000 הודיע אגף המים והביוב של העירייה למר לוי על דחיית הבקשה להיתר בנייה מאחר שבשטח המבוקש אין מערכת ביוב. באותו חודש החליטה הוועדה לאשר את הבקשה בתנאים מסוימים, בין היתר, קבלת אישור איגוד הערים לשמירת איכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) (להלן - איגוד הערים) לבקשה, ובתנאי שתוקם מערכת למיחזור מים באישור אגף המים והביוב של העירייה ואיגוד הערים.

באוגוסט 2000 הודיע איגוד הערים לוועדה, כי הוא מאשר את הבקשה בתנאים מסוימים, ובין היתר, חיבור למערכת הביוב והגשת תכנית פיתוח לשטח ותשריט מתקן מיחזור על פי דרישות איגוד הערים. אגף המים והביוב הודיע לוועדה כי על מר לוי להקים תחנת שאיבה וקו סניקה עם חיבור למערכת קיימת באזור על חשבוננו.

כעבור כחודש נתנה הוועדה למר לוי היתר בנייה להקמת מתקן לשטיפת כלי רכב. בהיתר נקבע, בין השאר, כי הוא מותנה בכך שתוקם על המגרש מערכת למיחזור מים על פי מכתב איגוד הערים ובכפוף לעמידה בכל התנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה מיוני 2000. נמצא, כי הוועדה לא דרשה שמר לוי יגיש לה בקשה מעודכנת להיתר על פי התנאים שקבע איגוד הערים. עוד נמצא כי הוועדה לא בדקה, אם על פי הוראות התכנית ניתן להקים על המגרש מתקן לשטיפת כלי רכב.

בספטמבר 2000 נתנה הוועדה למר לוי טופס "זמני" לחיבור לרשת החשמל והמים (טופס 4) לתקופה של שלושה חודשים בלבד בכפוף לעמידה בתנאי אגף המים והביוב, דבר שאפשר את חיבורו של המתקן לרשת החשמל והמים ואת הפעלתו הקבועה גם לאחר תום שלושת החודשים (ראו לעיל בעניין מתן טופס 4 זמני). בינואר 2001 הודיע מהנדס הוועדה למר לוי כי "טופס 4 שניתן לתקופה של 3 חודשים בלבד ובכפוף לקבלת אישור מנהל אגף המים והביוב בעיריית חדרה, אשר טרם נתקבל".

נמצא כי הוועדה לא דרשה אישור של איגוד הערים או אגף המים והביוב בעירייה שלפיו המתקן עומד בדרישותיהם והוקמה בו מערכת למיחזור מים העונה על התנאים שקבעו - תנאים שהיו תנאי למתן ההיתר.

הקמת מבנים בלתי חוקיים על המגרש: על פי דוחות הפיקוח של הוועדה המקומית, בשנים 2001-2004 הוקמו על המגרש כמה מבנים ללא היתר. מפקח הבנייה של הוועדה הוציא בשנת 2004 מכתבי התראה בגין הבנייה הבלתי חוקית למר לוי ולחברה ג' (שמחצית ממניותיה מוחזקות כאמור בידי אשתו של מר לוי), אך הוועדה לא נקטה כנגדם צעדי אכיפה אפקטיביים. יודגש כי באותו מועד (בשנת 2004) כבר כיהן מר לוי כחבר מועצת העירייה.

באוקטובר 2004 דנה הוועדה בבקשת חברה ג' להציב על המגרש גדר וקרוון. במהלך הדיון מסר מהנדס הוועדה כי "עם הרבה תושבים אנו עושים זאת - עושים הפרדה בין עבירת הבנייה לחריגה שמבקשים להכשיר, זה שהוא חבר מועצה ועשה מה שעשה, זו בעיה אחרת. נוהגים כך עם הרבה אנשים. אם יש מבנה שנבנה ללא היתר, אנו מבקשים לכלול את הבניה ללא היתר כמוצעת, או שמבקשים להרוס, או שאנו אומרים שהמבנה החורג לא כלול בבקשה ואין היתר זה מעיד על חוקיות המבנה". באותו דיון החליטה הוועדה לאשר את הבקשה בתנאים מסוימים, בין היתר, "הריסת המסומן להריסה [מבנים שנבנו ללא היתר על המגרש] בטרם הוצאת היתר והכללת הקיים ללא היתר במידה וניתן לאשרו". הועלה, כי המבנים הבלתי חוקיים לא נהרסו, והוועדה לא נתנה את ההיתר.

בבדיקה שערך בינואר 2006 הפיקוח המחוזי נמצא כי במגרש בוצעו עבודות בנייה ללא היתר ובכלל זה הקמת שלושה מבנים בשטח של 30 מ"ר, שני מבנים יבילים בשטח של 110 מ"ר ושלוש

סככות על שטח של 110 מ"ר, סלילת השטח וגידורו. המבנים משמשים כקיוסק, משרדים, סככות ועוד.

הוועדה המקומית טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ראתה בייעוד מסחר שנקבע בתכנית המפורטת גם את השימוש למכירת כלי רכב, "גם אם הדבר נעשה למורת רוחה".

משרד מבקר המדינה העיר שיש לראות בחומרה את מחדליה של הוועדה המקומית במקרה האמור: היא אפשרה במשך שנים רבות להשתמש בחלק משטח המגרש ללא היתר כמגרש שבו מתנהל עסק למכור כלי רכב, ונתנה היתר להקמת מתקן לשטיפת כלי רכב בלא שפנתה לאיגוד הערים ולאגף המים והביוב כדי לברר עמם האם מולאו התנאים שנקבעו בידיהם לשם הפעלת המתקן - תנאים שהיו תנאי למתן ההיתר. בחומרה יתרה יש לראות את העובדה שהוועדה המקומית לא פעלה כנגד חריגות הבנייה הרבות שבוצעו במגרש ולא נקטה צעדי אכיפה כנגד המשתמשים במגרש במשך כל התקופה האמורה. זאת בשים לב לכך שבמשך ארבע השנים האחרונות מכהן מר לוי כחבר המועצה, ומתוקף מעמדו זה מכהן כחבר הוועדה המקומית, שתפקידה לאכוף את דיני התכנון והבנייה בעיר. ראוי היה שחבר המועצה ישמש מופת לתושבים אחרים.

בנובמבר 2005 פנה מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה למנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה של משרד הפנים בבקשה לבדוק תלונות שהוגשו בגין הבנייה הבלתי חוקית שביצע מר לוי. בתשובה דיווח הממונה על הפיקוח המחוזי על חריגות הבנייה שנמצאו במגרש וציין כי בניגוד למה שדיווחה הוועדה המקומית לפיקוח המחוזי היא לא הגישה כתב אישום נגד מר לוי. בתגובה המליץ מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפברואר 2006 כי הוועדה המחוזית תנקוט צעדים משפטיים בעניין זה, בהתחשב בהיקף חריגות הבנייה ובמעמדו של חבר המועצה. הועלה כי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה והפיקוח המחוזי לא יזמו נקיטת הליכים משפטיים בעניין.

היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה והפיקוח המחוזי מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי על פי סדרי העדיפויות של היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, עברות בתחום התכנון המקומי אמורות להיות מטופלות על ידי הוועדה המקומית, בעיקר כאשר מדובר בתחום הבנוי, וכי גם במקרה זה היה, לדעת מנהל היחידה הארצית, על הוועדה המקומית לפעול לאכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית וליחידה הארצית לפיקוח על הבנייה כי היה עליהן לנקוט צעדים משפטיים נגד מר לוי והמשתמשים האחרים במגרש, כפי שהמליץ מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, וזאת נוכח העובדה שעברות הבנייה נעשו בידי חבר מועצה והוועדה המקומית נמנעה מטיפול בהן.

המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין בפרקליטות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, כי לא היה ידוע לה על כך שהיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה אינה מטפלת בעניין, וכי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין איננה אמורה לקיים מעקב אחר הנחיות שניתנו ליחידה הארצית בדבר פתיחה בחקירה.

משרד מבקר המדינה העיר למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי מן הראוי שתמשיך לטפל בנושא ולוודא שגורמי האכיפה במשרד הפנים ובוועדה המקומית אכן נוקטים צעדים בנוגע לחריגות הבנייה, שכן בסופו של דבר אף גורם לא טיפל בחריגות הבנייה.

יש לראות בחומרה רבה את התנהלותה של הוועדה המקומית, הן באשר לבניין המשרדים והן באשר למגרש לממכר כלי רכב: היא עצמה עיניה נוכח ביצוען של עבירות בנייה במשך שנים רבות מבלי שפעלה כדי לעצור אותן, ובנסיבות אלו עולה החשש לכאורה כי הוועדה בחרה שלא לפעול כנגד הבנייה הבלתי חוקית משיקולים לא ענייניים.

שימוש חורג בבית מגורים שנבנה בסטייה מתכנית מפורטת

על מגרש ששטחו כדונם הממוקם באזור מגורים במרכז העיר, בבעלות פרטית, חלה תכנית המייעדת את המקרקעין למגורים. נמצא כי במגרש נעשה שימוש חורג למשרדים ללא היתר, וכי המבנה נבנה בסטייה מהתכנית המפורטת החלה על המגרש. אף על פי שהוועדה המקומית ידעה על חריגות הבנייה, היא לא פעלה בעניין זה במשך שנים רבות.

המבנה הוקם על פי היתר בנייה מינואר 1997 להקמת בית מגורים, הכולל שלוש קומות וארבע דירות. ההיתר הוצא בדיעבד, לאחר שהוחל בהקמת בית המגורים ללא היתר, ולאחר שהעירייה הגישה כתב אישום נגד בעלי הקרקע בגין בניית שלד מבנה ללא היתר. בעקבות הוצאת ההיתר בוטלו האישומים.

רק בעקבות תלונה שהגישו השכנים לעירייה בסוף 2001 על כך שבבניין נעשה שימוש חורג למשרדים, ערכה הוועדה המקומית בדיקה בבניין. בעקבות זאת הגישו בעלי הקרקע בקשה לשינויים פנימיים ולשינוי חזיתות בבניין ובקשה לשימוש חורג בבניין למשרדים.

בדיון של הוועדה המקומית מיולי 2002 החליטה הוועדה לדחות את הבקשה בשל סטייה ניכרת באחוזי הבנייה המותרים על פי התכנית המפורטת החלה על המגרש. הוועדה המקומית החליטה בשיבתה להשהות את הדיון בבקשה עד "להוצאת היתר התואם את המציאות". יודגש כי כדי להוציא היתר בנייה היה צורך בהכנת תכנית נקודתית להכשרת הבנייה בדיעבד, וזאת מאחר שנוצלו כל זכויות הבנייה המותרות במגרש (כולל אישורן של הקלות).

נמצא כי עד למועד הביקורת, מאי 2007, במשך תקופה של כחמש שנים, לא נקטה הוועדה המקומית כל צעדים מינהליים ומשפטיים נגד בעלי הקרקע בגין חריגות הבנייה והשימוש החורג. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של הוועדה המקומית בעניין זה.



על הוועדה המקומית לפעול, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, לקידום הכנתה ואישורה של תכנית המתאר החדשה לעיר חדרה. עד לאישורה של התכנית מן הראוי שהוועדה, בבואה לתת היתרי בנייה, ובעיקר כשמדובר בבנייה רחבת היקף, תדרוש כי קודם למתן ההיתרים תוכן תכנית מפורטת עדכנית בדרגת פירוט רלוונטית וסבירה. מתן היתרי בנייה בהסתמך על הוראותיהן הכלליות והרחבות של התכניות הישנות, שאושרו עוד לפני קום המדינה, אינו סביר ואינו ראוי מבחינה תכנונית.

הביקורת העלתה ליקויים בתפקודה של הוועדה המקומית בכל הנוגע לאכיפה ולפיקוח. על הוועדה המקומית לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הבנייה ועל איכות הבנייה. במיוחד עליה לתת את הדעת על הצורך בהגברת הפיקוח והאכיפה בשטחים הפתוחים, שהנם בעלי חשיבות לרווחת הציבור והדורות הבאים, ועליה לפעול בנחישות למניעת בנייה בלתי חוקית שיש בה כדי לקבוע עובדות בשטח המנוגדות למגמות התכנון העתידיות. על הוועדה המקומית לנקוט צעדי אכיפה אפקטיביים כנגד הבנייה הבלתי חוקית ולאכוף את הוראות החוק באופן שוויוני ביחס לכל התושבים. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את עברות הבנייה שביצע חבר המועצה מר שמואל (סמי) לוי, האמור לשמש דוגמה ומופת לכלל התושבים, ואת דרך טיפולה של הוועדה המקומית בעברות אלה.