

עיריית ראשון לציון

ועדה מקומית לתכנון ולבנייה - חריגות בנייה ושימושים חורגים

תקציר

תחום השיפוט של עיריית ראשון לציון משתרע על כ-59,000 דונם, והוא הוכרז כמרחב תכנון מקומי בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). בחוק התכנון והבנייה נקבע, כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום שיפוט של רשות מקומית אחת, תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה.

בחודשים ינואר-מרס 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הוועדה המקומית בתחומי התכנון והרישוי של הבנייה והפיקוח עליה ואת אכיפת הוראות החוק. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המחוזית ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).

מיזם דיור לאוכלוסייה מבוגרת: בדיון לשם קבלת החלטה על מתן היתר בנייה להקמת מיזם לדיור לאוכלוסייה מבוגרת הוצג מידע מטעה וחסר, ולא הוצגו כל הפרטים בעניין השימוש המותר במגרש על פי תכנית המתאר. הוועדה לא הגבילה את השימוש במבנה למגורי אוכלוסייה של מבוגרים ושל נכים כנדרש בהוראות תכנית המתאר. הוועדה המקומית נתנה ליזמים אחדים שפנו לקבלת מידע תכנוני, מידע שתאם את הוראות תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, ואת הוראות תוכנית המתאר, ובו בזמן נתנה ליזם שזכה במכרז להקמת המיזם היתר בנייה על סמך פרשנות מנוגדת להוראות התכנית; בכך הפרה הוועדה את עקרון השוויון והתחרות ההוגנת.

טיפול הוועדה המקומית בחריגות בנייה של חברי המועצה, של בכירים ושל קרוביהם: בחוק התכנון והבנייה נקבעו העבירות, האחראים להן, העונשים על ביצוען ואמצעים למניעתן ולהפסקתן. נמצא שאחדים מחברי מועצת העירייה והוועדה המקומית וכן כמה בעלי תפקידים בכירים וקרוביהם עשו פעולות שהן עבירות לכאורה על חוק התכנון והבנייה. עבירות לכאורה אלו לא טופלו כהלכה. הן כללו, בין היתר: בנייה ללא היתר ובסטייה מהיתר; בנייה ללא היתר בשטח המיועד להפקעה; שימוש בשטחים של העירייה; הגשת מסמכים מטעים לאישור מינהל מקרקעי ישראל. הוועדה המקומית לא קיימה פיקוח יעיל על הבנייה. התברר כי חלק מהעבירות לכאורה של נבחרי הציבור נעברו החל מתחילת

שנות השמונים, וחלקן נתגלו רק בביקורת של משרד מבקר המדינה. כמה פעמים היה לוועדה מידע על בנייה ללא היתר, אך היא לא פעלה אף באחד מהאמצעים העומדים לרשותה בחוק התכנון והבנייה להסדרתה. דבר זה מעורר חשש להעלמת עין מהעבירות לכאורה, או למצער, מצביע על אכיפת חוק בלתי-מספקת. להלן חלק מהדוגמאות:

מבנה א': במבנה מתגוררת מנהלת לשכת ראש העירייה, גב' רחל טנא. הועלו ליקויים חמורים בהליך הרישוי להקמת מבנה. הוועדה נתנה היתר בנייה שהתיר הקמת מבנה נוסף למבנה הקיים בניגוד לעמדת ממ"י, שהוא בעל הזכות במקרקעין, שאישר הקמת מבנה יחיד על החלקה. במתן היתר הבנייה למבקשת ההיתר (שהיא אמה של מנהלת הלשכה ומתגוררת באחד משני המבנים) להקים שני מבנים במקום מבנה יחיד כפי שהסכים ממ"י, הוועדה גם לא מנעה אי-תשלום דמי היתר ומסים אחרים ובכך היטיבה עמה שלא כדין.

מבנה ב': במבנה מתגוררת בתה של מהנדסת העיר, גב' סימה קושניר. הוועדה המקומית נמנעה באופן עקבי מלשלוח מפקח בנייה אל המבנה לפני מתן ההיתר, כפי שהיא נוהגת, גם לאחר שהיה בידה מידע על חריגות בנייה במבנה שבצעה בתה של מהנדסת העיר. הוועדה נמנעה מלפעול נגד הבנייה הבלתי-חוקית (שכללה בנייה ללא היתר ובסטייה מהיתר) של בת מהנדסת העיר, אף שנגד דיירים מאותו רחוב שעשו פעולות דומות היא פעלה. מתעורר חשש כי בשל קרבתה המשפחתית של בעלת המבנה למהנדסת העיר היא זכתה ליחס מועדף לעומת תושבים אחרים.

מבנה ג': במבנה מתגוררת מנהלת לשעבר של יחידה באגף נכסים מבונים של העירייה. הוועדה נמנעה מלפעול נגד מי שהייתה בשעתה עובדת עירייה, למרות שהיה בידה מידע על בנייה ללא היתר שהיא ביצעה בשטח המיועד להפקעה.

מתחם רחוב אליקום: תכנית רצ/81/1 היא תכנית מתאר לשטח של כ-150 דונם. ההליכים לאישורה החלו עוד בראשית שנות התשעים. שני בעלי חלקות שהם קרוביו של היועץ המשפטי החיצוני של העירייה פלשו בסוף שנות השמונים לשטח של כארבעה דונמים וחצי, שחלקו בניהול ממ"י וחלקו בבעלות העירייה, בלי שהעירייה נקטה את האמצעים המתאימים להשבת השטח לחזקתה, בלי שפעלה בעניין העבירות לכאורה על חוק התכנון והבנייה שנעברו בו ובלי שיידעה את ממ"י על הפלישה. רק בעקבות הביקורת, במרס 2005, הובא העניין לידיעת ממ"י. נוכח גודלו של השטח אליו פלשו שני תושבי העיר במשך כ-15 שנה, בשכונת מגורים בקרבת מרכז העיר, ונוכח העובדה שבדרך כלל פעלה העירייה בנחישות נגד בנייה בלתי-חוקית גם בעבירות קלות יחסית על חוק התכנון והבנייה, עולה חשש כי הוועדה המקומית העלימה עין מעבירה לכאורה זו.

מ-1998 טיפל היועץ המשפטי בהליכי אישור התכנית, ואחר כך - בהגשת ההתנגדות לה. לכן היה היועץ המשפטי במצב של ניגוד עניינים ולו למראית עין. יש לציין כי התנגדויות לתכנית ועיכובים באישורה היטיבו עם קרובי משפחתו של היועץ המשפטי שהשתמשו בשטחים שפלשו אליהם, כל עוד לא אושרה התכנית לבנייה במקום. מניעת בנייה רוויה או התרתה יכולות להשפיע גם על ערך נכסיהם של קרוביו. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שידעה על הקרבה המשפחתית, כי

היה עליה להימנע מלהטיל על היועץ המשפטי את הטיפול בתכנית מתאר זו; משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי כי היה עליו להימנע מלטפל בעניין.

שימוש חורג: הוועדה המקומית המליצה לוועדה המחוזית על מתן היתר לשימוש חורג בשטחים חקלאיים ובאזורי תעשייה ולבנות בהם, גם כשהיה מדובר בבנייה רחבת היקף. בעשותה כך הביאה הוועדה ליצירת עובדות בשטח. דבר זה עלול להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון ועל רשויות השלטון האחרות להתאים כל תכנית עתידית למבנה שהוקם, אף שהדרך הראויה להתרת בנייה היא בדרך של שינוי תכנית המתאר¹.

היתר לשימוש חורג בקרקע חקלאית: הוועדה נתנה לחברה א' היתר בנייה למבנה חקלאי בניגוד לעמדת מהנדסת הרישוי של הוועדה המקומית בידיעה כי מדובר במבנה שישמש גן אירועים ולא למטרה חקלאית; הוועדה המליצה ב-2004 על מתן היתר לשימוש חורג לחברה זו בלי שהכינה קודם לכן תכנית מתאר מקומית, כמתחייב מהוראות תכנית המתאר המחוזית.

שימוש חורג באזורי תעשייה: לאחר שהוועדה יזמה תכנית להקמת אזור תעשייה מטרופוליני ללא שימושים מסחריים וקיבלה את אישור הוועדה המחוזית לכך, היא החליטה לאשר מתן היתר בנייה לחברה ג' להקמת מבנה חדש, שיועד מלכתחילה לשימוש מסחרי בהיקף גדול, בדרך של מתן היתר לשימוש חורג.

הוועדה נתנה לחברה ד' היתר בנייה למבנה תעשייתי, למרות שידעה כי הכוונה הייתה בעצם להקים מרכז מסחרי גדול. הוועדה אישרה את הקמת המרכז המסחרי טרם שינוי תכנית מתאר למרות היקפו הגדול בדרך היתר לשימוש חורג לתקופה של 25 שנה. אישור למשך זמן כזה חורג מהמקובל ויוצר עובדות בשטח שבעתיד עלולות לכבול את ידי רשויות התכנון.



מבוא

ראשון לציון משתרעת על כ-59,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מנתה אוכלוסיית ראשון לציון בסוף דצמבר 2003 כ-215,000 תושבים. לפי נתוני מחלקת הגבייה של עיריית ראשון לציון (להלן - העירייה), בשנת 2003 היו בה 79,563 בתי אב. בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2003 נבחר לתפקיד ראש העירייה מר מאיר ניצן. הוא מכהן בתפקיד מאז שנת 1983. במועצת העירייה 27 חברי מועצה.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2003, הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל בכ-956 מיליון ש"ח, והוצאותיה - בכ-995 מיליון ש"ח, דהיינו הגירעון השוטף היה כ-39 מיליון ש"ח. לעירייה גירעון נצבר שהסתכם בכ-66 מיליון ש"ח לסוף אותה שנה.

1 כך פסק בית המשפט במקרה דומה בעע"מ 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז הדרום ואח', פ"ד נח (3) 199.

תחום השיפוט של העירייה הוכרז כמרחב תכנון מקומי, בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). בחוק התכנון והבניה נקבע, כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום שיפוט של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית). יו"ר הוועדה המקומית היה ראש העירייה, מר מאיר ניצן. הוועדה המקומית הקימה ועדת משנה לתכנון ולבניה (להלן - ועדת המשנה) המונה 11 חברים. בתפקיד יו"ר ועדת המשנה כיהן בעת הביקורת מר שלמה לוי. נוסף על כך, פועלת בעירייה, על פי סעיף 30 לחוק התכנון והבניה, רשות רישוי אשר חברה הם יושב ראש הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה.

על מרחב התכנון המקומי חלה תכנית מתאר מקומית רצ/1/1 שאישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ב-1969. בשנת 1984 הכינה הוועדה המקומית תכנית מתאר מקומית, רצ/2000. הוועדה המחוזית החליטה באוגוסט 1984 להפקיד את התכנית (התכנית טרם אושרה, בעיקר בשל הליכי טיפול ממושכים בהתנגדויות שהוגשו בגינה).

הוועדה המקומית עוסקת, בין היתר, בהכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ומטפלת בהליכי רישוי הבניה והפיקוח עליה.

בחודשים ינואר-מרס 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדה המקומית ובדיקות השלמה בעירייה². נבדקו, בין היתר, פרויקט למגורים לאוכלוסייה מבוגרת; טיפול הוועדה המקומית בחריגות בנייה של חברי מועצה, של בכירים בעירייה ובוועדה המקומית ושל קרוביהם; מתחם רחוב אליקום; הטיפול בתכנית מתאר רצ/81/1; שימושים חורגים בשטחים חקלאיים ובאזורי תעשייה. להלן יובאו הממצאים העיקריים.

פרויקט למגורים לאוכלוסייה מבוגרת

ב-1993 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) תכנית מתאר מפורטת רצ/במ/58/1 (להלן - התכנית). התכנית חלה על שטח של כ-1,213 דונם. מטרתה היו, בין השאר, קביעת אזורי מגורים ליחידות דיור דו-משפחתיות ולבניה רוויה של בניינים עד 12 קומות, ייעוד שטחים לאזורי מסחר והגדרת שטחים ציבוריים פתוחים.

התכנית הגדירה כ'מגרש מיוחד' מגרש ששטחו ארבעה דונם שמנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). על פי התכנית, השימוש המותר במגרש יהיה בניית "בניינים מיוחדים ומוסדות כגון בית אבות, גיל הזהב, יחידות אכסון³ מיוחדות וכד' באישור הוועדה המקומית". בנוגע למגרש זה פרסם ממ"י ב-1999 מכרז לחתימה על חוזה פיתוח לשלוש שנים שבעקבותיו אמור היה להיחתם חוזה חכירה ל-98 שנים עם אופציה להארכה עוד ל-98 שנים. במכרז צויין כי התכנית החלה עליו היא רצ/במ/58/1. זכתה בו חברה לבניה (להלן - יזם א').

2 ב-1995 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת על עיריית ראשון לציון, ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ה-1995, עמ' 169.
3 מלשון אכסניה.

המידע שהוצג בפני ועדת המשנה

בינואר 2000 הגיש יזם א' לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה על המגרש המיוחד לשלושה בניינים בני שש קומות המחוברים ביניהם על ידי פרגולות לשם הקמת "144 יחידות אכסון מיוחדות (לזכאים, זוגות צעירים, סטודנטים, קשישים ורווקים)". בקשת היזם נדונה בישיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית ב-27.1.00.

התברר כי לקראת ישיבת ועדת המשנה הוכן 'סדר יום' שהוגש לעיון חברי הוועדה. 'סדר היום' כלל סעיף הערות על התאמת הבקשה להיתר למצב התכנוני, שבו רשמה מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה: "מותר לבנות 150 יחידות אכסון מיוחדות (זכאים, זוגות צעירים, סטודנטים)".

הבקשה להיתר הוצגה אפוא כתואמת את תכנית המתאר, ולא צוין בה כי השימוש המותר במגרש לפי התכנית הוא לבניית בניינים מיוחדים ומוסדות כגון בית אבות, מקום מגורים ל'גיל הזהב' ויחידות אכסון מיוחדות. במקום זאת נכללה בה רק הפרשנות של מנהלת אגף רישוי ופיקוח.

ב-27.1.00 אישרה ועדת המשנה ללא מתנגדים את בקשת יזם א', ובמרס 2000 נתנה הוועדה המקומית ליזם היתר בנייה לבניית "144 יחידות אכסון מיוחדות". בהיתר לא היו פרטים נוספים. בעקבות קבלת ההיתר בנה היזם את המבנה, ובנובמבר 2003 נתנה לו הוועדה המקומית תעודת גמר בהתאם לתקנות. נמצא כי הדירות הוצעו למכירה לקהל הרחב בלא מגבלות כלשהן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש פסול בהבאת מידע חסר ומטעה לחברי הוועדה לצורך קבלת החלטה על מתן היתר הבנייה.

פרשנות הוועדה למושג 'יחידות אכסון מיוחדות'

בתוספת השניה של תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות) מוגדרת מאז 1995 יחידת אכסון כך: "חדר לינה, או מערכת חדרים הכוללת חדר לינה עם חדר שירותים, בין אם חדר השירותים צמוד לאותו חדר או לאותה מערכת חדרים ובין אם הוא במקום אחר". יחידה מיוחדת מוגדרת כ"יחידת אכסון המותאמת לאכסון נכים". יוצא אפוא שתקנות התכנון והבנייה מגדירות את יחידות האכסון ולא את השימוש בהן, ואילו יחידות מיוחדות הן יחידות אכסון המותאמות לנכים.

נתברר כי הפרשנות של הוועדה המקומית ש'יחידות אכסון מיוחדות' הן דירות למגורים המיועדות בעצם למרבית האוכלוסייה, מנוגדת ליעוד המגרש שנקבע בתכנית המתאר, לחוק התכנון והבנייה ואף לחוות דעת שנתנה סגנית מהנדס העיר ואדריכלית העיר (להלן - אדריכלית העיר).

בנוסף שבתכנית המתאר "בניינים מיוחדים ומוסדות כגון בית אבות, גיל הזהב, יחידות אכסון מיוחדות וכד'" המילים 'יחידות אכסון מיוחדות' מופיעות לאחר המילה 'כגון' והן מפרטות ומבהירות את 'בניינים מיוחדים ומוסדות'. בפרשה את 'יחידות אכסון מיוחדות', בניגוד לתקנות התכנון והבנייה, כדירות לזכאים, לזוגות צעירים ולסטודנטים התירה למעשה הוועדה המקומית בנייה למגורים, וזאת בניגוד לנקבע בתכנית, שקבעה 'בניינים מיוחדים ומוסדות'. במסמכי הוועדה לא נמצאו הנימוקים שעליהם התבססה.

כבר ביוני 1998 ציינה אדריכלית העיר כי במונח 'יחידות אכסון מיוחדות' 'הכוונה לאכסון מוגבלים, מפגרים'. הסבר זה מתיישב עם תקנות התכנון והבנייה. העתקים מחוות הדעת של האדריכלית הופנו למהנדס העיר ואל היועץ המשפטי החיצוני של הוועדה (להלן - היועץ המשפטי). חוות הדעת ניתנה ליזם אחר (להלן - יזם ב', ראו בהמשך) שהתעניין בייעוד המגרש.

ביוני 1998 פנה יזם ב' אל הוועדה המקומית בבקשה לקבלת מידע לצורך הגשת הצעה למכרו שפרסם ממ" לגבי המגרש האמור. אדריכלית העיר השיבה לו כי המגרש מיועד "לבית אבות, גיל הזהב + יחידות אכסון מיוחדות... למוגבלים, מפגרים".

במאי 2000 כתבה מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה אל סגן ראש העירייה וממלא מקומו בעניין תלונות תושבים לגבי השימוש שהתירה הוועדה המקומית במגרש זה, ש'אכסון מיוחד עפ"י הבנת הוועדה המקומית זה מגורים לסטודנטים, זכאי משרד השיכון, עולים חדשים ורווקים. לאוכלוסייה זו מיועדות יחידות הדיור הקטנות".

לאחר מסירת המגרש ליזם א' פנה יזם נוסף (יזם ג') בדצמבר 1999 באמצעות עורך דינו אל הוועדה המקומית וציין ששמע שיתירו לבנות במגרש המיוחד דירות קטנות לסטודנטים. הוא טען כי לא השתתף במכרז לאחר שנמסר לו במשרדי הוועדה המקומית, כי "בשום פנים ואופן" לא ייבנו במגרש "דירות מגורים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי הן על פי הוראות החוק הן על פי הוראות תכנית המתאר ייעוד המגרש היה בנייה לאוכלוסייה מבוגרת ולנכים. בפרשנות שנתנה למושג 'יחידות אכסון מיוחדות' התירה הוועדה למעשה את השימוש במגרש למגורים למרבית האוכלוסייה. ואולם יש להטעים, כי אילו רצתה הוועדה לאפשר לייעד את המגרש למגורים, היה עליה לדאוג שהדבר יעוגן במפורש בהוראות התכנית, כפי שאכן עשתה בהתייחסה למאות יחידות הדיור האחרות שנכללו בתחום תכנית זו. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית, כי במקרה של ספקות פרשניות בנוגע להוראות תכניות מתאר על הוועדה לקבל חוות דעת מיועציה המשפטיים ולפעול לפיה. יש פסול בכך שליומים מסוימים הבהירה הוועדה שהתכנית אוסרת בנייה למגורים, ובו בזמן נתנה ליזם שזכה במכרז היתר בנייה למגורים. בכך הפרה הוועדה המקומית את עקרון השוויון והתחרות ההוגנת. לו ידעו היזמים האחרים על כוונותיה של הוועדה להתיר בנייה למגורים במגרש, אפשר שהיו משתתפים גם הם במכרז.

העירייה מסרה בתשובתה מיום 7.8.05 כי בעקבות דוח משרד מבקר המדינה הנחה ראש העירייה את גורמי התכנון שלא להשתמש במינוח "עמום" אלא להבהיר "בשפה ברורה ופשוטה" את ייעוד הקרקע במסגרת כל תכנית בנין עיר חדשה שתאושר על ידי הוועדה המקומית. הגדרה חדה וברורה של תכליות ושימושים תמנע תקלות אלו בעתיד.

טיפול הוועדה המקומית בחריגות בנייה של חברי מועצה, של בכירים ושל קרוביהם

סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה קובע, בין היתר, כי "לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר... (2) הקמתו של בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה..."

בפרק י' לחוק התכנון והבנייה נקבעו העבירות, האחראים להן, העונשים על ביצוען ואמצעים למניעתן ולהפסקתן. לרשויות האכיפה ניתנו אמצעים למניעה ולהפסקה של בנייה ושימוש בלתי-חוקיים במבנים ולהענשת העוברים על הוראות החוק. עם אמצעים אלה נמנים: צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה על פי פסקי דין של בית משפט וכן קנסות ותביעת כפל שווי הבנייה הבלתי-חוקית מעבריינים שהורשעו בגין בנייה בלתי-חוקית. הפעלתם של חלק מהאמצעים נתונה בידי הוועדה המקומית.

בוועדה המקומית פועלת יחידת פיקוח המונה תשעה מפקחים, שתפקידם, בין היתר, לעקוב אחר הבנייה ולגלות בשלבים מוקדמים ככל האפשר בנייה ללא היתר או סטייה מתנאי ההיתר ומן התכניות שאושרו. דיווח המפקחים על חריגות וסטיות מבעוד מועד מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתן ולהבטיח את קיום הוראות חוק התכנון והבנייה, לרבות העמדת עבריינים לדין.

נמצא כי הוועדה המקומית פיקחה בסדירות על הבנייה; כשהתגלו עבירות לכאורה נכתבו דוחות פיקוח והועברו למחלקה המשפטית.

בשנת 2004 שלחה הוועדה המקומית, על פי נתונה, 1,864 מכתבי התראה לבונים (במכתב נדרש הבונה להשיב את המצב לקדמותו או לדאוג להיתר בנייה כחוק, ומוזהר שאם לא יעשה כן, יועבר העניין לטיפול משפטי), ובחודשים ינואר - מרס 2005 שלחה 539 מכתבים כאלה. הוועדה המקומית טיפלה בעבירות בנייה חמורות וגם בעבירות הנחשבות קלות יחסית (כמו שינוי מיקום מכלי גז והרכבת מזגנים ודודי שמש ללא היתרי בנייה).

מבדיקת תיקי בניין של מספר מבנים שבהם מתגוררים בעלי תפקידים בכירים בעירייה וקרוביהם וחברי מועצת העירייה, נמצא כי הם השתמשו, לעתים שנים רבות, במבנים שבהם בוצעה בנייה בלתי חוקית; הוועדה לא קיימה פיקוח על הבנייה. הביקורת העלתה כי חריגות בנייה וסטייה מהיתרי הבנייה לא טופלו כראוי.

מבנה א'

ב-1949 ניתן היתר בנייה להקמת מבנה יחיד על מגרש במרכז העיר ששטחו כ-540 מ"ר. על המגרש ניתן להקים שתי יחידות דיור. את המגרש החכיר לחוכרת (להלן - מבקשת א') ממ"י. ב-25.5.99 הגישה מבקשת א' בקשה להיתר בנייה לצורך הקמת מבנה נוסף (שני) על המגרש; בנובמבר 1999 העבירה מבקשת א' את זכויותיה במקרקעין לשני ילדיה, שאחת מהם, גב' רחל טנא, ניהלה את לשכת ראש העירייה. המבנה הוקם ובו התגוררה בעת הביקורת גב' רחל טנא.

הועלה כי במסגרת הליך הבקשה להיתר הציגה מבקשת א' לוועדה המקומית ולממ"י מפרטים שונים, כמפורט להלן:

על גבי המפרט הראשון שהוגש על ידי מבקשת א' לוועדה המקומית נרשם: "תוספת בנייה חדשה למבנה קיים - תוספת יח"ד [יחידת דיור]". במפרט זה שורטטו שני מבנים: המבנה הקיים שורטט בלתי-צבוע, ולצדו – בצבע אדום - המבנה החדש המיועד להיבנות. גם בפרוטוקול רשות הרישוי שדנה בבקשה ועל גבי היתר הבנייה שניתן צויין כי מדובר "בתוספת בניין חדש - דירה אחת בחצר אחורית של בית פרטי קיים בן יחידת דיור אחת ... 2 יחידות דיור".

נמצא שהמפרט השני שהגישה מבקשת א' לממ"י⁴ שונה באופן מהותי מהמפרט שהיא הגישה לוועדה המקומית. במפרט שהגישה לממ"י נמחקו בעזרת נוזל מחיקה לבן המילים בדבר תוספת יחידת דיור, ונותרו רק המילים: "תוספת בנייה חדשה". במפרט זה שורטט המבנה החדש בצבע אדום, כמיועד להיבנות, ואילו המבנה הקיים שורטט בצבע צהוב, כמיועד להריסה. על מפרט זה חתם נציג ממ"י באשרו את המבנה המבוקש כמבנה יחיד על החלקה. על סמך הבקשה נחתם חוזה חכירה חדש בין המבקשת ובין ממ"י, אשר על פיו בחלקה תהיה יחידת דיור אחת, ואולם בסיוור שעורך צוות הביקורת ב-9.5.05 בחלקה נמצא כי בנויים עליה שני מבנים: המבנה שיועד להריסה בתשריט שהוגש לממ"י, לא נהרס.

בדיקת תכניות ומפרטים על ידי הוועדה: במסגרת הליך רישוי בנייה על הוועדה המקומית לבדוק את המפרטים והתשריטים המוגשים לה. עליה לבדוק אם המפרט שהוגש לה בתחילה זהה למפרט שהוגש לה לאחר שממ"י אישר אותו והטביע עליו את חותמתו.

בטרם מתן היתר בנייה הוועדה המקומית נוהגת לבדוק בעזרת בודק תכניות ומהנדס הרישוי אם מבקש ההיתר קיים את כל התנאים שנדרשו למתן ההיתר ואם הציג את כל האישורים והמסמכים שהוא נתבקש להמציא. הוועדה גם בודקת אם המפרט שהוגש לה זהה להעתקיו לאחר שגורמים מוסמכים כגון מכבי אש, הג"א וממ"י חתמו עליו.

נמצא כי המפרט שהוגש לוועדה לא הושווה לזה שהוגש לממ"י לקבלת אישורו.

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל ומהימנעות הוועדה המקומית מבדיקת המפרטים שהוצגו בפניה, דבר שהיא נוהגת לעשות במקרים דומים, עולה חשש שהיא העלימה עין מכך שהמפרט החתום על ידי ממ"י שהציגה המבקשת, בו התחייבה להרוס מבנה אחד, שונה מהותית מהמפרט שהיא הציגה לוועדה שלפיו יוקם מבנה נוסף על הקיים, וזאת בניגוד להסכמת הבעלים - דהיינו ממ"י. היתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית הוא בניגוד לעמדת ממ"י.

תשלומי מסים: ממ"י גובה דמי חכירה שנתיים או מהוונים עבור זכויות חכירה לבנייה נוספת במקרקעין אשר בגינם לא שולמה לו תמורה. דמי ההיתר משולמים לממ"י עם קבלת אישורו לתוספות בנייה על מקרקעין שבניהולו. כאשר החוכר נדרש לשלם דמי היתר, יש לדווח על כך לרשויות המס לצורך תשלום מס רכישה ומס שבח במקרקעין.

נמצא כי בשל התעלמות הוועדה המקומית מהעובדה שהמפרט החתום על ידי ממ"י שונה מהמפרט שהיה בידה, שאילו אושר על ידי ממ"י, היה כרוך בתשלום גבוה של המבקשת (ראו

4 המגרש בניהול ממ"י ועל כן נדרש ממנו אישור לקבלת היתר הבנייה המבוקש, בהתאם לתקנות התכנון והבנייה.

עיריית ראשון לציון

להלן), המבקשת לא שילמה לממ"י דמי היתר בגין תוספת המבנה על פי המפרט שמסרה לוועדה המקומית.

מבדיקה בממ"י עולה, כי דמי ההיתר לשנת 1999 הם 51% מערך הקרקע של המגרש שעליו הוקם המבנה החדש, בניכוי מחצית מתשלום היטל ההשבחה.

בהסתמך על נתוני שווי מגרשים בשנת 1999 שנתקבלו מהוועדה, דמי ההיתר שלא שולמו מסתכמים בעשרות אלפי ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי בשל דרך פעולתה לא מנעה את אי-תשלום דמי היתר ואת אי-תשלום המסים האחרים כמו מס רכישה ומס שבת, ובכך הטיבה הוועדה המקומית עם מבקשת ההיתר שלא כדין ופגעה בקופה הציבורית.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב ממ"י לעובדה שהמבנה נבנה שלא על פי אישורו ולכך שיש צורך בנקיטת הצעדים הנדרשים ובהם גביית התשלומים המגיעים לו על פי הבנייה במגרש.

ממ"י הודיע למשרד מבקר המדינה ב-11.10.05 כי פעל בהתאם לנהליו (דהיינו, בהתאם לתכנית שהוצגה בפניו). עוד מסר ממ"י כי ימליץ על שינוי הנוהל הקיים ויציע כי על מנת שתובטח הריסת מבנה קיים, יפקיד החוכר בידיו ערבות בנקאית. ממ"י הודיע כי העניין יועבר לטיפול המחלקה המשפטית שלו לשם הגשת תביעה משפטית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-24.7.05 הסבירה מנהלת הלשכה, בין היתר, כי "לא המנהל [ממ"י] ולא הוועדה [המקומית] קצבו זמן מוגדר להריסת הבניין הקיים, ואין באי הריסתו בשלב זה סטייה מהיתר הבנייה...".

יש להטעים כי הוועדה המקומית לא קצבה זמן להריסת הבניין הקיים כי על פי הבקשה להיתר שהוגשה לה ואושרה על ידה, המבנה היה אמור להישאר על תלו ולא כפי שצויין בבקשה שהוגשה לממ"י.

מבנה ב'

על מגרש בשכונת מישור הנוף (להלן - המגרש) הוקם בראשית שנות ה-90 מבנה של ארבע יחידות קוטג' טורי. במאי 2002 הגישה אחת הדיירות (להלן מבקשת ב') בקשה להיתר להקמת שלושה גגונים. המבקשת היא בתה של מהנדסת העיר, גב' סימה קושניר.

בתקנות נקבע, כי לבקשה להיתר יצורף תשריט סכמתי של השטחים שנבנו. עוד נקבע, כי אם "הוגשה בקשה להיתר להוספה לבניין קיים, יצוינו בתשריט הסכמתי שטחי הבנייה הקיימים בנפרד והמוצעים בנפרד".

נמצא כי התשריט שהוגש לא תאם את שטח הדירה הבנויה של המבקשת. מידע זה נחוץ לוועדה כדי לבחון אם הבקשה להיתר תואמת את הוראות תכניות המתאר התקפות ואת שטחי הבנייה המותרים על פיהן וגם כדי לטפל בבנייה ללא היתר, אם בנו כך.

מבקשת ב' ביקשה לבנות שלושה גגונים מכוסים ברעפים בשלושה מפלסים: קומת קרקע, קומה א' וקומה ב'. בבקשה להיתר צוין, כי שטח כל גגון הוא כ-15 מ"ר, ושטחם הכולל הוא 44.52 מ"ר. על פי הבקשה להיתר, הגגונים בקומת הקרקע ובקומה א' הוגדרו "מצב קיים". מכאן עולה כי הם ניבנו ללא היתר בנייה, ובקשת ההיתר שהוגשה לגביהם היא בקשה לקבלת היתר בנייה בדיעבד.

בחוק התכנון והבנייה נקבעו, בין היתר, הדברים האלה:

"(א) חבר במוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל עניין העומד לדיון במוסד או בועדה מועדוית -

(1) יודיע על כך ליושב ראש בכתב או בעל-פה מיד לאחר שנודע לו כי הענין האמור עומד לדיון; נמסרה ההודעה בעל-פה, תירשם בפרוטוקול הישיבה הקרובה של המוסד או הועדה;

(2) לא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הועדה באותו ענין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו ...

(ג) העובר על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר שנה אחת; הוראה זו אינה גורעת מאחריותו הפלילית או האזרחית של אדם על פי כל דין אחר.

(ד) בסעיף זה, "קרוב" לאדם פלוני - ...

(2) הורה, הורי הורה, צאצא, צאצאי בן זוג ובני זוגם של כל אחד מאלה..."

ב-13.6.02 דנה רשות הרישוי המקומית בבקשה להיתר של מבקשת ב'. לפי הפרוטוקול, חברי רשות הרישוי בישיבה זו היו מר מאיר ניצן, ראש העירייה ויושב ראש הוועדה המקומית, וממלאת מקום מהנדס העיר דאז, גב' סימה קושניר שהייתה בעת הביקורת מהנדסת העיר וראש מינהל ההנדסה (להלן - מהנדסת העיר). רשות הרישוי החליטה לאשר את הבקשה לבניית שלושת הגגונים, וב-9.10.03 נתנה הוועדה המקומית למבקשת היתר בנייה.

בעיון בפרוטוקול הוועדה שדנה בעניין לא נמצא רישום שמלמד שמהנדסת העיר יצאה מהישיבה כנדרש. בפרוטוקול גם לא נמצאה עדות לכך שמהנדסת העיר הודיעה בישיבה על קרבתה למבקשת ההיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולמהנדסת העיר, כי לפי מושכלות יסוד של כללי מינהל תקין ודיני ניגוד עניינים היה על מהנדסת העיר להימנע מלדון ולהחליט בבקשה להיתר בנייה שהוגשה על ידי בתה, כנדרש בחוק התכנון והבנייה.

מהנדסת העיר השיבה למשרד מבקר המדינה ב-1.7.05 שהיא לא נכחה בישיבה שבה הובאה לדיון בקשתה של בתה, ואולם לצערה, לא נרשם הדבר בפרוטוקול. גם העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה (ב-21.9.05) שהמהנדסת לא נכחה באותה ישיבה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה צורך לרשום בפרוטוקול הוועדה את עניין הקרבה המשפחתית ואת הנוכחים בדיון בכל שלב משלכיו.

עיריית ראשון לציון

בדיקת מפקח בטרם מתן היתר בנייה: על פי כללי מנהל תקין, מן הראוי שהוועדה המקומית תבדוק את התאמת הבקשה להיתר בנייה למצב בשטח. על פי נוהל פנימי של הוועדה המקומית, עם קבלת בקשה להיתר היא נוהגת לבדוק את המקרקעין או את המבנה הקיים אשר לגביהם הוגשה הבקשה באמצעות מפקח בנייה מטעמה. מטרת הבדיקה היא השוואה בין תכנית הבנייה שהוגשה לאישור הוועדה, ובין המצב בשטח במטרה לאתר בשלב מוקדם, לפני מתן היתר הבנייה, חריגות בנייה אשר נעשו בעבר.

נמצא כי בניגוד לנוהג של הוועדה המקומית ובניגוד לכללי מנהל תקין, במסגרת טיפולה בבקשה של מבקשת ב' לקבל היתר בנייה, לא שלחה הוועדה מפקח בנייה מטעמה לבדיקת התאמת הבקשה להיתר למצב בשטח.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי הימנעותה במקרה זה מן הטיפול השגרתי שנעשה על פי הנוהל שהיא עצמה קבעה, מעלה חשש להתנהלות של איפה ואיפה ולחוסר שוויון.

באוקטובר 2003, יותר משנה לאחר שהוועדה אישרה את הבקשה להיתר, פורסמה בעיתון מקומי (להלן - המקומון) כתבה. על פיה, במקום גגון רעפים נבנה בקומה השנייה של המבנה חדר ללא היתר בנייה. לכתבה צורפה תמונה של החדר. על פי התמונה, במקום אשר יועד בתשריט להקמת גגון, נבנה חדר עם שלושה חלונות. מן התמונה גם עולה, לכאורה, כי שטח החדר גדול יותר משטח הגגון אשר לגביו נתבקש ההיתר. עוד צוין בכתבה, כי ביום אשר בו ביקש העיתון את תגובת העירייה לבנייה ללא היתר, ניתן למבקשת היתר בנייה בדיעבד (לשלושת הגגונים). גם בעקבות פרסום הכתבה לא נשלח מפקח בנייה לצורך בדיקת הטענות שהגיעו לידיעת הוועדה.

ב-2.5.05 סייר צוות הביקורת במגרש עם מפקח הבנייה של הוועדה המקומית ומצא כי חריגת הבנייה בתצלום שהופיע במקומון באוקטובר 2003 זהה למצב המבנה שנצפה באותו סיור (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי היה עליה לבדוק את התאמת המבנה להיתר סמוך ככל האפשר לקבלת המידע בדבר חריגות הבנייה ולטפל בהפרות החוק כמקובל.

באוגוסט 2003 חתמה עיריית ראשון לציון על הסכם עם חברה (להלן - הסוקר) לצורך עשיית סקרים לאיתור חריגות בנייה באמצעות תצלומי אוויר, ללא צורך בכניסה לחצרות ולבתים.

בספטמבר 2004 צפה הסוקר מן האוויר על מספר רחובות בשכונת מישור הנוף, וביניהם הרחוב שבו התגוררה בתה של מהנדסת העיר.

הסוקר מצא חריגות בנייה נוספות בבית בת המהנדסת, כמפורט להלן:

1. בקומת הקרקע הוגדלה מרפסת מקורה ב-17 מ"ר.
2. בקומה השנייה נבנתה תוספת למבנה העיקרי בשטח של חמישה מ"ר ללא היתר בנייה; היא כוללת קיר בלוקים ותקרה.

3. בקומה השנייה נסגרה מרפסת מקורה בשטח של 18 מ"ר בבניית בלוקים, ונבנו בה שלושה חלונות (תוספת בנייה זו צמודה לתוספת הבנייה ששטחה חמישה מ"ר, כך שנוצר חדר בשטח של 23 מ"ר).

השטח הכולל שנבנה ללא היתר ובסטייה מהיתר, על פי דוח הסוקר, מסתכם ב-40 מ"ר.

חריגת הבנייה שמצא הסוקר בספטמבר 2004 בקומה השנייה של המבנה היא אותה חריגה שנראתה בבדיקת משרד מבקר המדינה במאי 2005, והיא אותה חריגת בנייה אשר עליה דיווח המקומון כבר באוקטובר 2003.

מכאן נובע שלכאורה, כפי שגם עולה מהפרסום במקומון, שהיתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית באוקטובר 2003, לא תאם את נתוני המבנה שעמד על תלו כבר במועד זה: היתר הבנייה כלל, בין היתר, בניית גגון בקומה השנייה, אך בעת מתן ההיתר היה שם כבר חדר בנוי.

כסיוור שערך צוות הביקורת ב-9.5.05 במבנה בליווי מפקח הבנייה של הוועדה המקומית, נמצאה חריגת בנייה נוספת שלא אותרה על ידי הסוקר שהכין את תצלומי האוויר: בקומה א' של המבנה נסגר ללא היתר גגון מרפסת. כל חריגות הבנייה במבנה מסתכמות ב-55 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי בשל הימנעותה העקבית מבדיקת המבנה על ידי מפקח בנייה מטעמה קודם למתן היתר הבנייה באוקטובר 2003 ובגלל הימנעותה מבדיקה גם לאחר הכתבה במקומון לא היה בידה מידע מוסמך בעניין, והיא לא פעלה באמצעים העומדים לרשותה כנגד חריגות הבנייה, כפי שצריכה הייתה לעשות.

בבדיקה בשכונת מישור הנוף איתר הסוקר חריגות בנייה במבנים שונים באותו רחוב.

בפברואר 2005 שלחה הוועדה המקומית מכתבי התראה לדיירי הרחוב שבו התגוררה בתה של מהנדסת העיר, שבבתיהם איתר הסוקר בנייה בלתי-חוקית. במכתבים תוארו החריגות, ונכללה בהם דרישה להגשת בקשות להיתרי בנייה בתוך 30 יום. במכתבים צוין, כי אם לא תוגש בקשה להיתר, הוועדה המקומית תפעל להריסה, לפירוק או לסילוק הבנייה הבלתי-חוקית. העתקים מן המכתבים נשלחו, בין היתר, גם למהנדסת העיר.

בבדיקה שעשה צוות הביקורת לגבי תוצאות הסקר ברחוב שבו התגוררה המבקשת, ברוב הבתים הועלו חששות לקיומן של חריגות בנייה (למעט חמישה בתים). אף על פי שהוועדה המקומית שיגרה ב-3.2.05 מכתבי התראה לכל התושבים אשר במבניהם נמצאו חריגות בנייה, לבתה של מהנדסת העיר לא נשלח מכתב כזה. הדבר לא נומק. העירייה שלחה מכתב התראה לבתה של מהנדסת העיר רק במאי 2005, לאחר הביקורת והבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בוועדה המקומית בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי אי-שיגור מכתב ההתראה לבתה של מהנדסת העיר תמוה ומעורר חשש להעדפת קרובים. על הוועדה היה לשלוח מכתב התראה גם לבתה של מהנדסת העיר ולטפל בעניין באמצעים העומדים לרשותה, בדומה לטיפולו בדיירים האחרים שבנו לכאורה ללא היתר או בניגוד להיתר.

בעניין זה מן הראוי לצטט את דברי בית המשפט העליון:

“עקרון שלטון החוק משמיע את עקרון החוקיות, ומוסיף הוא ומשמיע צורך בהפעלת החוק באורח שוויוני וללא הפליה”⁵. “אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות, היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה, היא פוגעת בזהות העצמית של האדם”⁶.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי שלחה מכתב התראה לבתה של מהנדסת העיר ב-18.5.05 יחד עם 90 מכתבי התראה נוספים.

בבדיקת השלמה מאוקטובר 2005 שעשה משרד מבקר המדינה, התברר כי כל 90 מכתבי ההתראה שאותם ציינה העירייה, לא נשלחו לדיירי הרחוב שבו מתגוררת המבקשת. מכתבי ההתראה לדיירי רחוב זה נשלחו כאמור עוד בחודש פברואר 2005, ולא נכלל בהם מכתב לבתה של מהנדסת העיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהסברי העירייה כדי להפיג את החשש כי מכתב ההתראה לא נשלח בשל קרבת המבקשת למהנדסת העיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 18.7.05 מסרה מהנדסת העיר, כי למן הרגע שנודע לה על הבנייה ועד מועד עריכת הביקורת לא התערבה בטיפול אגף הרישוי בבקשה להיתר ולא התערבה בעבודת יחידת הפיקוח על הבנייה.

מבנה ג'

ביולי 1998 הגישה מנהלת יחידה באגף נכסים מבונים (אשר פרשה לגמלאות באפריל 2002) (להלן - מבקשת ג') בקשה להיתר בנייה לתוספת למבנה קיים (היא אחת מבעלי המגרש שבו נמצא המבנה). המבנה הוקם על פי היתר בנייה שניתן ב-1950, ושטחו הבנוי על פי הבקשה להיתר דאז היה 133 מ"ר בקומה אחת. הבקשה להיתר משנת 1998 הוגדרה כ"תוספת מחסן 40 מ"ר כגלריה". מעיון בתכנית עולה, כי מדובר בתוספת קומת גלריה למבנה; העלייה אליה היא מחלל קומת הקרקע. היתר בנייה ניתן למבקשת באוקטובר 1998.

בתקנות נקבעו ההוראות האלה: "(א) הרוצה להגיש בקשה להיתר בניה בנכס פלוני, ימציא תחילה לועדה המקומית בשני עֶתְקִים, מפת הנכס הערוכה בידי מודד מוסמך והמכילה את הפרטים שבתקנה 4 [מפה מצבית]; ... המהנדס רשאי לפטור מגיש בקשה כאמור מחובה זו, אם שוכנע כי הבניה המבוקשת אינה מחייבת הגשת מפת נכס".

מעיון במפה מצבית שצורפה לבקשה להיתר שהגיש השכן של מבקשת ג' בשנת 2001 עולה, כי היא בנתה בשטח שמיועד להפקעה: נבנתה גדר אבן מסביב לביתה של מבקשת ג', בתחום המגרש המיועד להפקעה עבור העירייה.

5 ע"פ 3520/91 הלנה תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441.
6 בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309.

למרות שכבר בשנת 2001 היה לוועדה המקומית מידע על הבנייה הבלתי-חוקית בשטח המיועד להפקעה לצורכי ציבור, היא לא נקטה צעדים להריסתה, לפירוקה או לסילוקה.

רק בעקבות פניית צוות הביקורת למפקח הבנייה של הוועדה המקומית הוא עשה ביקורת במבנה ב-21.3.05 ודיווח כי איתר במקום בנייה ללא היתר בתחום שטח שמיועד להפקעה, ונוסף על כך, שטח הבניין הוגדל על ידי בניית תוספת בשטח של כ-30 מ"ר ללא היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על מחדלה בתחום הפיקוח שבעטיו לא גילתה מבעוד מועד את הבנייה החריגה. חמורה במיוחד העובדה, שלמרות שהיה בידה מידע על בנייה ללא היתר בשטח המיועד להפקעה, נמנעה הוועדה מנקיטת צעדים נגד מי שהייתה עובדת העירייה.

בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (חלק ט"ו: יציבות הבניין) נקבע, כי לא יינתן היתר לבנייה אלא אם הוגשו לוועדה המקומית החישובים הסטטיים המתאימים לבניין נשוא הבקשה להיתר, ואלה ייחתמו ויוגשו לוועדה המקומית בידי מתכנן שלד הבניין.

גם בהחלטת ועדת המשנה נקבע, כי היתר הבנייה להקמת קומת הגלריה יינתן בתנאי של "הגשת חישובים סטטיים והצהרת מהנדס".

נמצא כי במפרט שהוגש ונחתם על ידי הוועדה ב-9.7.98, לא היו חתימה ופרטים של מתכנן שלד הבניין, ובתיק הבניין לא נמצאו חישובים סטטיים בגין תוספת קומת הגלריה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על החומרה ועל הסיכון לשלום הציבור שבמתן היתר לבנייה לתוספת קומה ללא אישור מהנדס בניין וללא חישובים סטטיים.

מבנה ד'

ב-1976 נתנה הוועדה המקומית היתר לאדם מסוים להריסת מבנה ישן ולבניית בית מגורים חדש בשיכון המזרח שבעיר. ההיתר כולל, בין היתר, בנייה של שלושה חדרי מגורים, מרפסת ומקלט. ב-1984 ניתן למר שלמה לוי, שהיה בעת הביקורת יושב ראש ועדת המשנה של הוועדה המקומית וחרב מועצת העירייה, היתר לתוספת בנייה במבנה באותו מגרש. ב-1997 ניתן למר שלמה לוי היתר בנייה שמכשיר בדיעבד עבירות על חוק התכנון והבנייה שנעברו במבנה. מאז לא ביקר מפקח מטעם הוועדה המקומית במבנה. בעקבות פניית צוות הביקורת למפקח הבנייה של הוועדה המקומית, הוא בדק את המבנה, ובדוח שהגיש ב-10.3.05 קבע כי היו בו חריגות בנייה חדשות, כמפורט להלן:

1. נבנתה מרפסת פתוחה בקומה א' בשטח של כ-2.73 מ"ר; 2. נאטמו חלונות; 3. נפרצו שני חלונות בקומה ב' וחלון בקומת הקרקע; 4. שונו שיפוע וגובה של גג רעפים מעל קומה א', מעל חדר מדרגות ומעל חדר מגורים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש לראות בחומרה את העובדה שהליקויים נתגלו אצל חבר מועצת העירייה ויו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית, שאמור לשמש דוגמה לציבור בשמירת החוק.

עיריית ראשון לציון

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי המבנה הנדון מצוי בשכונת שכון המזרח, ובמשך עשרות שנים התנהל כשטח "אקס טריטוריאלי". תושבי השכונה בנו לעצמם תוספות בנייה ללא קבלת היתר מהרשויות, ועל רקע זה יש לראות את ההיסטוריה של המבנה. הוועדה המקומית יזמה תכנית להסדרת הבנייה בשכונה, והיא אושרה ב-1989. עוד הסבירה העירייה, כי מר לוי נבחר למועצת העירייה ב-1993 ועשה להסדרת חריגות הבנייה. ב-1997 ניתן לו היתר בנייה לשינויים שבוצעו במבנה קודם לכן ללא היתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-10.7.05 הסביר יושב ראש ועדת המשנה וחבר מועצת העירייה מר שלמה לוי, בין היתר, כי "...אותן חריגות נטענות... נעשו לפני שנים רבות ואף לפני שהתחלתי לעסוק בפעילות ציבורית... יש לראות את הדברים בקונסטלציה הנכונה ובזהירות הנדרשת שמא ימצאו עצמם נבחר ציבור נבחרים תחת זכוכית מגדלת ובדקדקנות מופרזת, באופן המפלה אותם לרעה, דווקא, מאזרחים רגילים". נמסר כי יו"ר ועדת המשנה הגיש באוגוסט 2005 בקשה להיתר בנייה להסדרת הבנייה הבלתי-חוקית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין לקבל את הסברה. מדובר בחריגות בנייה שאותרו בשנת 2005, והן נעשו לאחר שב-1997 ניתן היתר לחריגות בנייה קודמות.

משרד מבקר המדינה העיר שיש פסול בגישתו של יו"ר ועדת המשנה כאילו יש חשש לאפלייתו לעומת אזרחים שאינם נושאים במשרות ציבוריות. על ממלא משרת יו"ר ועדת משנה לתכנון ולבנייה, שהיא משרה ציבורית בכירה, להיות חף מחריגות בנייה, ועליו לשמש דוגמה לשמירת החוק. השימוש שעושה יו"ר הוועדה בכניין שכנו בו באופן בלתי-חוקי - פסול.

להלן מובאות דוגמאות נוספות לחריגות בנייה במבנים אשר בהם מתגוררים חברי מועצת העירייה ובכירים. הוועדה לא פיקחה על מבנים אלה, ולא היה לה מידע על חריגות הבנייה בהם. מפקח הבנייה של הוועדה המקומית עשה ביקורת במבנים הללו בעקבות דרישה של משרד מבקר המדינה. להלן עיקרי הממצאים:

מבנה ה'

במבנה ה' התגורר בעת הביקורת מר דוד אלימלך, שהיה אז סגן ראש העירייה וממלא מקומו וחבר מועצת העירייה. במבנה בנו ללא היתר, כמפורט להלן:

1. הוסף לו חדר עם גג רעפים בשטח של 12 מ"ר; 2. הוקם שער כניסה בגבול המגרש;
3. הוקמה פרגולה בקומת הקרקע בשטח של תשעה מ"ר; 4. הוקמה סככה בשטח של כ-15 מ"ר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי מר אלימלך טען שאת תוספות הבנייה האמורות הוא הוסיף בתחילת שנות השמונים, ובגלל נסיבות אישיות לא טיפל בקבלת היתר בנייה. עוד מסרה העירייה, כי במאי 2005 נתנה הוועדה המקומית למר אלימלך היתר בנייה בדיעבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-11.7.05 הסביר חבר מועצת העירייה מר דוד אלימלך, בין היתר, כי "...השינויים שבוצעו במבנה בוצעו עוד בתחילת שנות השמונים, כך שחלפו כעשרים שנה מאז, תקופה שבה ניתנת התיישנות אפילו על פשעים חמורים ... (בעניין טענת ההתיישנות - ראו להלן).

מבנה ו'

במבנה ו' התגורר בעת הביקורת סגן ראש העירייה וחבר מועצת העירייה מר אבי דנינו. נמצא כי בנו במבנה ללא היתר, כמפורט להלן: 1. הוקמה סככת רעפים בשטח של כ-70 מ"ר, בקומת הקרקע; 2. הוקמה סככת רעפים בגודל של כ-40 מ"ר בקומה א' של המבנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 12.7.05 מסר מר דנינו כי המבנה אינו בבעלותו אלא בבעלות אבי רעייתו, והוא עצמו לא עשה בו כל שינוי. לדבריו, אין ליחס לו עבירת בנייה בגין בית שאינו שלו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית, כי על פי החוק, גם העושה שימוש במקרקעין שעליהם בנו בלא היתר בעת שזה נדרש, עובר עבירה פלילית. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שמדובר בסגן ראש העירייה וחבר מועצת העירייה, מן הראוי היה שישמש דוגמה לשמירת החוק ויימנע מחריגות בנייה.

מבנה ז'

במבנה ז' התגורר בעת הביקורת מר ציון כהן שהיה אז חבר מועצת העירייה. נמצא כי במבנה בנו ללא היתר, כמפורט להלן:

1. הוקמה סככת רעפים בשטח של כ-19 מ"ר, בקומת הקרקע; 2. הוקם גגון מבטון בשטח של כארבעה מ"ר בקומת הקרקע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי מר כהן אישר את דבר קיומן של תוספות הבנייה, ובדעתו להגיש בקשה להיתר בדיעבד.

מבנה ח'

במבנה ח' התגורר בעת הביקורת חבר מועצת העירייה מר עקיבא מאיר. נמצא, כי בדירה בה התגורר נבנה ללא היתר חדר בשטח של כ-20 מ"ר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי חבר מועצת העירייה, שכיחן בה מ-2003, התגורר בדירה משנת 1986 יחד עם רעייתו ו-11 ילדיו, ולפי הסבריו, בנה את החדר כ-15 שנה קודם לכן בשל הצפיפות בביתו. לדברי חבר המועצה שהובאו בתשובת העירייה, בקשתו להיתר בנייה לחדר הנוסף נדחתה, משום שמ-1999 למתחם שבו מצוי המבנה הוכנה תכנית של "פינוי בינוי", ועל פיה לא ניתן לקבל היתרי בנייה במתחם. עוד קבעה העירייה כי בשל התיישנות העבירות מחד גיסא, והעובדה שצפויה הריסת המבנה "בקרוב", מאידך גיסא, לא ברור לה "מה יכולה הוועדה המקומית לעשות כיום בנושא".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שחריגת הבנייה קיימת במשך כ-15 שנה, והיא לא נקטה אמצעים להסרתה. צפיפות איננה מצדיקה בנייה ללא היתר. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי באין אפשרות להכשרת הבנייה הבלתי-חוקית במקרה זה, על הוועדה היה לפעול להסרתה באמצעים העומדים לרשותה ולא להימנע מטיפול בה. זאת ועוד, אין לקבל את טענת העירייה בדבר התיישנות, שכן, לפי החוק, גם עשיית שימוש במבנה שנבנה באופן בלתי-חוקי היא עבירה פלילית. הרצון לסייע למשפחה שחיה בצפיפות איננו יכול לבוא על חשבון דיני התכנון והבנייה.

מבנה ט'

במבנה ט' התגורר בעת הביקורת חבר מועצת העירייה מר אסף דעבול. נמצא כי במבנה שבו מתגורר מר דעבול בנו ללא היתר, כמפורט להלן:

1. בוטלו שתי חניות בתחום המגרש על ידי בניית קיר גדר בקו המגרש (לצוות הביקורת נמסר, כי מר דעבול מחנה את כלי הרכב שלו ברחוב, מחוץ לתחום המגרש); 2. נוצק גגון מבטון בשטח של כארבעה מ"ר ומסביבו הוקם מעקה ברזל, המשמש כמרפסת; 3. הוקמו שער כניסה ממתכת בקו המגרש ומדרגות כניסה חיצוניות לקומת המרתף; 4. הותקנו חמישה חלונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי ב-15.9.05 הגיש מר דעבול בקשה להיתר בגין חריגות הבנייה שאיתר מפקח הבנייה.

מבנה י'

במבנה י' התגורר חבר המועצה מר טומשין שמואל. נמצא כי במבנה נבנתה ללא היתר קומה בשטח של כ-120 מ"ר ומרפסת מצדה המזרחי של קומה א' בשטח של כ-22.5 מ"ר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי אף שחלה התיישנות על תוספות הבנייה (בעניין טענת ההתיישנות - ראו בהמשך) הגיש מר טומשין בקשה להיתר, והוועדה אישרה את מתן ההיתר בישיבתה ב-16.8.05.

מבנה י"א

במבנה י"א התגורר מנכ"ל העירייה מר דורון מילברג. נמצא כי במבנה בנו ללא היתר כמפורט להלן:

1. נסגרה מרפסת עם חלונות זכוכית בשטח של 5.6 מ"ר ונבנה מעליה גג רעפים; 2. שונה גג הרעפים; בוטל גג רעפים ללא היתר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הבנייה ללא היתר הייתה ב-1991, וחלה עליה התיישנות (בעניין זה ראו להלן), אולם, למרות זאת לאחר שהובא לידיעת מנכ"ל העירייה דבר הבנייה ללא היתר, הוא הגיש בקשה להיתר שאושרה על ידי הוועדה המקומית ב-9.5.05; ביום 24.5.05 ניתן לו היתר בנייה.



בתשובות שמסרו העירייה, חלק מחברי המועצה ובכירי העירייה למשרד מבקר המדינה הועלתה הטענה כי על חלק מחריגות הבנייה שנעשו בעבר חלה התיישנות בחלוף השנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית כי גם אם חריגת בנייה נעשתה לפני שנים והתיישנה, הרי עצם השימוש במבנה שנבנה בניגוד לחוק הוא עבירה נמשכת שניתן להעמיד בגינה לדין בעת גילוייה.

נבחרי ציבור חברים בוועדות העוסקות ברישוי, בתכנון ובפיקוח על הבנייה, מופקדים על קיום הוראות חוק התכנון והבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שנבחרי הציבור ביצעו חריגות בנייה והוועדה לא נקטה צעדים בעניין זה, לא פיקחה על הבנייה כראוי ואפשרה את השימוש במבנים שבהם היו החריגות במשך שנים ארוכות.

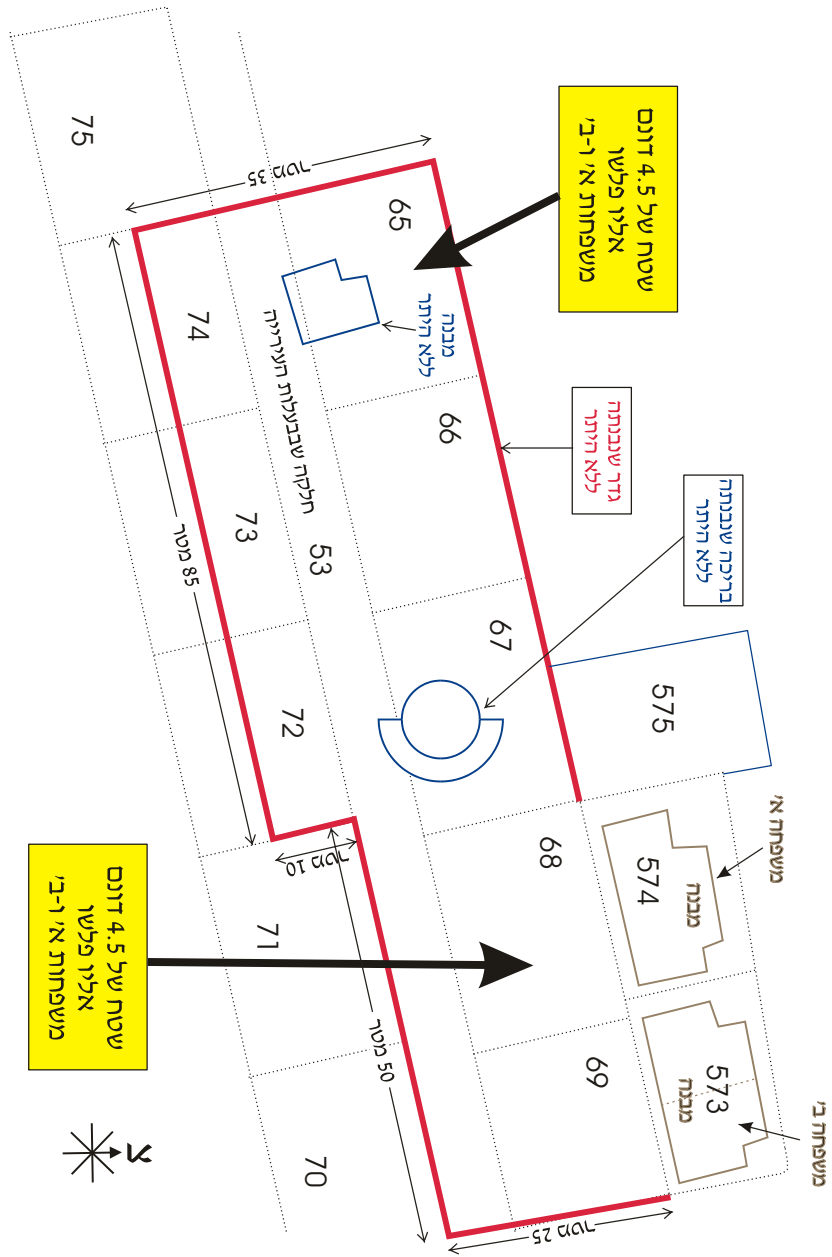
מתחם רחוב אליקום

בסוף שנות השמונים הוקמו שלושה מבנים דו-משפחתיים ב-16 מגרשים מסוימים. שלושה מן המגרשים (573, 574, ו-575 להלן - שלושת המגרשים) נמצאים ברחוב אליקום, בקצה שכונת בתים צמודי קרקע (שכונת גן נחום). על פי הרישומים במחלקת ההנדסה של העירייה, שניים מהמגרשים שייכים לקרובי משפחתו של היועץ המשפטי החיצוני של העירייה ושל הוועדה המקומית (להלן - היועץ המשפטי): בבית שבאחד המגרשים מתגוררים הורי אשת היועץ המשפטי (להלן - משפחה א'), ובבית שבמגרש האחר מתגוררת בתם, גיסתו של היועץ המשפטי (להלן - משפחה ב') (ראו להלן בפרק על טיפול היועץ המשפטי של הוועדה המקומית בתכנית רצ/81/1).

מדרום לשלושת המגרשים מצויות שמונה חלקות שעל פי רישומי מ"מ-20.3.05 ומ-5.5.05, הן בניהולו של מ"מ"י ובבעלות הקרן הקיימת לישראל ואינן מוחכרות. בתווך מצויה חלקה 53 והיא בבעלות העירייה.

בפברואר 2005 סייר צוות הביקורת באזור ומצא ששטחים מדרום לשלושת המגרשים גודרו, כך שנוצר מתחם סגור אחד של השטחים שגודרו ושל שלושת המגרשים. בקטע הדרומי של הגדר הותקן שער מתכת המאפשר כניסת כלי רכב אל המתחם שגודר. אל השער מובילה דרך עפר כבושה. בבדיקה במחלקת ההנדסה הועלה כי כל הפעולות הללו נעשו בלא היתר.

הוועדה המקומית לא קיימה פיקוח על המגרשים. בעקבות פניית צוות הביקורת למפקח הבנייה של הוועדה המקומית לצורך קבלת מידע מפורט על חריגות הבנייה בחלקות אלה בדק המפקח את העניין באפריל וביוני 2005. הוא מצא כי במתחם הוקמה בריכת שחיה יבילה; הוקם גם לול, והתברר כי יש גישה למתחם מהמבנה שבבעלות משפחה א' ומהמבנה שבבעלות משפחה ב'. כך נוצרו רצף ומעבר חופשי בין שני המבנים הללו ובין המתחם המגודר (ראו בתשריט להלן).



תשריט השטח של 4.5 דונם אליו פלשו משפחות א' ו-ב', לאחר שגידרו אותו. המשפחות השתמשו בשטח זה במשך 15 שנה. (התשריט מבוסס על תשריט שנתקבל מהוועדה המקומית)

על פי נתונים שהתקבלו ממינהל ההנדסה, שטח החלקות שפלשו אליהן משפחות א' ו-ב' הוא כ-4,580 מ"ר, מהם כ-1,350 מ"ר בבעלות העירייה.

נמצא כי השטחים סופחו ללא ידיעת ממ"י, וממילא ממ"י לא פעל לסילוק יד הפולשים מהקרקע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 11.10.05 מסר ממ"י כי קודם שפנה אליו משרד מבקר המדינה במרס 2005, הוא לא ידע שמשפחה א' ומשפחה ב' פלשו לחלקות שבניהולו. מאותו מועד פעל ממ"י להכנת תרשימים ודוחות פיקוח מקיפים באשר לשטחים אלה לצורך הגשת תביעה נגד המחזיקים בהם שלא כדין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-21.9.05 מסרה העירייה כי על פי נתוני הוועדה המקומית, הבנייה במקום נעשתה בסוף שנות השמונים, ובחינת תצלומי אוויר שצילם אגף הפיקוח העלתה כי הגידור נעשה, ככל הנראה, בשנת 1989. עוד מסרה העירייה כי יש להצטער שאגף הפיקוח לא היה ער לקיומה של הגדר. לטענתו, אי-אפשר להבחין בה מהרחוב הגובל במתחם ממערב. העירייה מסרה כי תפעל לסילוק יד המחזיקים מהשטח שבבעלותה והוסיפה כי לא ידעה שהחלקה האמורה היא בבעלותה.

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי מאחר שחלפו כ-15 שנה מגידור המתחם, אין באפשרותה לנקוט הליכים פליליים, ועל ממ"י לפעול לשמירת זכויותיו במקרקעין.

בתשובתן של משפחה א' ומשפחה ב' מיום 10.8.05 הן הסבירו כי הגידור, הטיפוח והנטיעות בשטח האמור נועדו להגן על יושבי הבתים ממטרדים הנגרמים ממרוצי אופנועים, מחסרי בית, ממסיבות סמים ומשריפות.

על פי דוח שמסר מפקח הבנייה לצוות הביקורת ב-20.7.05, לאחר פניית משרד מבקר המדינה אל המתגוררים בחלקות ולאחר שמפקח הבנייה סייר במתחם המגודר, סולקו ממנו בריכת השחייה והלול שהוקמו בניגוד לחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי יש לראות בחומרה רבה את העובדה, שבנייה בלתי חוקית, שכללה פלישה לשטחים שלה ופלישה לשטחים בניהול ממ"י, לא התגלתה על-ידה חרף העובדה שהבנייה נעשתה סמוך למשרדיה, ועקב כך, היא לא נקטה בשום אמצעים נגד מבצעה.

נוכח טיפולה הראוי של הוועדה המקומית בעבירות בנייה במקומות אחרים, עולה חשש כי היא העלימה עין מחריגת הבנייה רחבת ההיקף במקרה זה. פלישה לשטח של כ-4.5 דונם בשכונת מגורים גדולה שקרובה למרכז העיר ולמבנה העירייה, היתה אמורה להיות מאותרת במסגרת הפיקוח הסדיר של הוועדה המקומית.

אין לקבל את טענת הוועדה המקומית כי היא לא איתרה עבירת בנייה חמורה זו במשך יותר מ-15 שנה משום שלא ניתן להבחין בה; היו בידיה תצלומי אוויר עוד מהתקופה שבה בוצעה העבירה.

גם אם הגדר נבנתה כ-15 שנה לפני הביקורת, השימוש במקרקעין הוא עבירה נמשכת שניתן להעמיד לדין בגינה גם בעת גילוייה. כמו כן, לפי חוק התכנון והבנייה, ניתן לשקול לבקש מבית המשפט צו להריסת גדר שנבנתה גם ללא הרשעה של מאן דהו בעבירה. על העירייה ועל הוועדה המקומית לפעול לאלתר להריסת הגדר הבלתי חוקית.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על העירייה לעשות בדיקה מקיפה של המקרקעין שבבעלותה כדי למנוע פלישות אליהן. משרד מבקר המדינה העיר לממ"י כי עליו להגביר את הפיקוח על הנכסים שבניהולו כדי למנוע שימוש בלתי מורשה בהם והשתלטות עליהם.

הטיפול בתכנית רצ/81/1

נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני של הוועדה המקומית ושל העירייה טיפל מטעמן בהתנגדויות שהוגשו לתכנית רצ/81/1. השטח שעליו חלה התכנית גובל בשטחים שבבעלות קרובי משפחתו, ואחד מקרוביו היה בין מגישי ההתנגדויות לה. בטיפולו של היועץ המשפטי בתכנית, שקרוביו היו בעלי עניין בה, נוצר ניגוד עניינים ולו למראית עין. להלן הפרטים:

בתחילת שנות התשעים החלה הוועדה המקומית בהכנת תכנית מתאר רצ/81/1. המתחם שעליו חלה התכנית נמצא בדרום העיר. חלקו הצפוני גובל בשכונות מגורים, ובין היתר, בשלושת המגרשים האמורים במתחם רחוב אליקום. בעלי הקרקע שעליה חלה התכנית הם ממ"י, יזם פרטי (להלן - יזם ד') ואחרים.

על פי התכנית ששטחה כ-182 דונם תותר בנייתן של 1,192 יחידות דיור, רובן המכריע בבתים רבי קומות (עד 22 קומות). בהכנת התכנית הובאו בחשבון היבטים תכנוניים שונים כמו איכות הסביבה, הסדרי תנועה וחנייה. היבטים תכנוניים אלה באו לידי ביטוי בנספחים לתכנית שהיו חלק ממסמכה.

ב-20.7.98 החליטה מליאת הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדת תכנית רצ/81/1.

ב-30.12.98 החליטה הוועדה המקומית לבטל את החלטתה האמורה והמליצה ליוזמי התכנית להגיש לה הצעה לתכנית חדשה "התואמת את אופי הסביבה הקרובה והשכונה הכוללת דהיינו: בנייה צמודת קרקע התואמת מבחינת אופי הבינוי, נפחי התנועה והמרקם העירוני לשכונת גן נחום [השכונה גובלת בשטח שעליו חלה התכנית ונמצאות בה שלוש החלקות].

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי אכן ועדת המשנה המליצה על הפקדת התכנית ביולי 1998, אולם בעקבות "הד ציבורי" דרשו חברי מועצה לקיים דיון חוזר בתכנית. "לאור עמדת התושבים [משכונת גן נחום, הגובלת בתכנית רצ/81/1] אשר נתמכה בעובדות תכנוניות, סברו רובם המכריע של חברי מליאת הוועדה המקומית כי הצדק עימם וכי הייעוד הראוי לשטח הנדון הינו בנייה צמודת קרקע".

התברר, שהוועדה המקומית ביטלה את ההחלטה להפקיד את תכנית רצ/81/1 בשל נימוק יחיד - אי-התאמה לאופי השכונה הגובלת בה - אף על פי שבנספחי התכנית הייתה התייחסות להשפעתה על הסביבה. לא נמצאו בוועדה מסמכים וחוות דעת תכנוניות שיש בהם כדי להסביר את הביטול, דבר שהיה דרוש, נוכח התאמתה של התכנית הכוללת בנייה רוויה לדרישות התכנון שנקבעו בתוכנית המתאר המחוזית. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הוועדה על ביטול ההפקדה הייתה צריכה להתבסס, בין היתר, על חוות דעת ומסמכים הכוללים נימוקים מפורטים, ובהחלטה היה על הוועדה להבהיר מהו המידע החדש שעליו הסתמכה שלא היה ידוע לה כאשר אישרה את התכנית כחצי שנה קודם לכן.

בעקבות החלטת הוועדה המקומית על ביטול המלצתה להפקיד את התכנית הגיש יזם ד' לוועדה המחוזית תכנית מתאר אחרת, אשר לפיה ניתן לבנות 1,200 יחידות דיור במבנים של עד 17 קומות. ב-14.2.01 החליטה הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית.

הועלה, כי התכנית חלה על השטחים שפלטו אליהם משפחות א' ו-ב', ומייעדת אותם לשימושים האלה: שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים ומסחר.

בעקבות החלטת הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית הגישו לוועדה המחוזית העירייה, הוועדה המקומית ותושבים, ביניהם משפחה ב', התנגדות לתכנית.

ב-17.11.03 דנה ועדת המשנה להתנגדויות ועררים של הוועדה המחוזית בכל ההתנגדויות שהוגשו לה והחליטה לדחות ולתת תוקף לתכנית רצ/81/1. הוועדה קבעה בהחלטתה כי "לא מצאה בטיעוני המתנגדים נסיבות ונימוקים המצדיקים לערוך שינויים מפליגים על ידי בנייה צמודת קרקע ולא מצאה מקום לאשרה בניגוד למדיניות התכנון הנקוטה בערים במרכז הארץ".

בינואר 2004, בעקבות ההחלטה על מתן תוקף לתכנית, הגישו הוועדה המקומית והעירייה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) ערר על אישור התכנית. באוקטובר 2004 החליטה המועצה הארצית לדחות את מרבית טענותיהם של העוררים, וקבעה כי מקובלת עליה "עמדתה העקרונית של הוועדה המחוזית לענין הצורך בציפוף האזורים העירוניים, עמדה המבטאת מדיניות תכנון ארצית שנודונה ואושרה במועצה הארצית ומתבטאת בתכניות הארציות והמחוזיות". המועצה הארצית הורתה להחזיר את התכנית לוועדה המחוזית על מנת שתכלול בה את השינויים הדרושים.

בעקבות דחיית הערר כתב היועץ המשפטי של העירייה לראש העירייה באוקטובר 2004, בין היתר, כי "ניתן לראות בכך ניצחון לעמדת הוועדה המקומית באשר לאי התאמת התכנית המוצעת לסביבתה, והדיון התכנוני חוזר לראשיתו".

נמצא כי היועץ המשפטי החיצוני של הוועדה המקומית והעירייה טיפל מטעמן כבר משנת 1998 בהליכי אישור תכנית רצ/81/1 (שביטלה הוועדה המקומית אותה שנה). הוא טיפל גם בהליכי הגשת ההתנגדויות לוועדה המחוזית ולמועצה הארצית, אף על פי שהתכנית חלה על שטח הגובל בחלקות שבבעלות קרובי משפחתו ועל חלקות שבני משפחתו השתמשו בהן.

לקרובי משפחתו של היועץ המשפטי היה עניין הן בעיכוב אישור התכנית והן בשינוי הבנייה בה מבנייה רוויה לבנייה צמודת קרקע משני טעמים: 1. כל עוד לא אושרה התכנית הם יכולים להמשיך להשתמש במקרקעין שלא בבעלותם בלי שהוועדה המקומית והעירייה ינקטו נגדם צעדים בגין בנייה ללא היתר ובשל פלישה לשטחים. 2. בין הנימוקים להתנגדות שהגישה משפחה

עיריית ראשון לציון

ב' צוין שביצוע התכנית יביא לירידה של עשרות אחוזים בערך הנכס שהם מתגוררים בו וערך הנכסים האחרים הגובלים בשטח שעליו חלה התכנית.

רשימת השמות של כל התושבים שהגישו התנגדויות ובכללם משפחה ב', קרובי משפחתו של היועץ המשפטי, הוגשו על ידי אדריכל העיר ומנהל אגף תכנון עיר ליועץ המשפטי ב-5.6.02.

מן המתואר לעיל עולה כי נוצר ניגוד עניינים ולו למראית עין, אצל היועץ המשפטי, כשטיפל בהליכי אישור התכנית ובהתנגדויות להפקדתה, משום שההתנגדות לתכנית ועיכובים באישורה היטיבו עם קרובי משפחתו.

משרד מבקר המדינה סבור כי על היועץ המשפטי היה להימנע מלפעול בכל הנוגע לתכנית. גם לפי כלל 14(ב) לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986, "לא ייצג עורך דין לקוח, ולא יקבל על עצמו לייצגו ולא ימשיך בייצגו, אם קיים חשש שלא יוכל למלא את חובתו המקצועית כלפיו, בשל עניין אישי שלו, או בשל התחייבות או חובת נאמנות שיש לו כלפי אחר".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי התכנית "פוגעת מבחינה תכנונית ומבחינה כלכלית" וגם משום שלדעתה לא ייתכן לכפות על הוועדה המקומית תכנית שאינה רוצה בה. עוד ציינה העירייה כי מדובר ב"מאבק באשר לגורם השליט בענייני התכנון ... האם נבחרי הציבור ובראשם ראש העירייה שנבחרו לכך בבחירות דמוקרטיות, או יזמים פרטיים ...".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי על פי חוק התכנון והבנייה, רשאי בעל קרקע להכין תכנית מתאר מקומית ולהגישה לאישור הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית לפי העניין, ובדרך זו נקט היזם שקיבל את אישור הוועדה המחוזית לתכנית.

עוד מסרה העירייה, כי היועץ המשפטי הודיע לראש העירייה סמוך לאחר שהיזם הגיש את התכנית לוועדה המחוזית, כי משפחת רעייתו מתגוררת בסמוך למתחם. מאחר שהעמדה שהביעו התושבים (ובכללם קרובי משפחתו) הייתה זהה לעמדת הוועדה המקומית, הורה ראש העירייה ליועץ המשפטי לטפל בתכנית זו, כבכל תכנית אחרת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-7.7.05 מסר היועץ המשפטי כי משפחה א' ומשפחה ב' מתגוררות במקום משלהי שנות השמונים, עוד בטרם הכיר את אשתו, ואת בית הורי אשתו, הכיר כפי שהיה בעת הביקורת. הוא מסר כי ייצג את הוועדה המקומית בהתנגדותה לתכנית, שהיא פרי מדיניות תכנונית שהתווה יו"ר הוועדה המקומית. לטענתו, התנגדותם של קרובי משפחתו לתכנית אינה מציבה אותו במצב של ניגוד עניינים, כי יש חפיפה בין עמדתם ובין עמדת הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח העובדה שלקרובי משפחתו של היועץ המשפטי יש עניין בשינוי התכנית ובעיכוב ביצועה, על העירייה היה להימנע מלהטיל עליו את הטיפול בתכנית זו, ועליו היה לסרב לטפל בה.

שימוש חורג

שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר בחוק, בין היתר, כך: שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תכנית החלה על הקרקע או על הבניין (שימוש חורג מתכנית); שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה בהיתר הבנייה (שימוש חורג מהיתר).

אף על פי שהשימוש החורג מנוגד לתכליות התכנוניות של התכניות או של ההיתרים הנוגעים לאזור, הוועדה המקומית רשאית להעניק על פי שיקול דעתה היתר לשימוש חורג מתכנית או מהיתר. עם זאת, בחוק נקבע שלא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. לפי תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, סטייה ניכרת מתכנית היא, בין היתר, "שימוש בבניין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית והוא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה".

על פי חוק התכנון והבנייה, ככלל, הוועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג אלא לאחר שהתמלאו התנאים שנקבעו בחוק ובכלל זה פרסום הודעה בעיתון ובמקרקעין שעליהם חלה הבקשה לשימוש חורג; הודעה על הבקשה נמסרה לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין, או בנכס הגובל בהם, או שייפגעו, או שעלולים לדעת הוועדה להיפגע מאישור הבקשה; מתן פרק זמן סביר להגשת התנגדויות והוועדה החליטה בעניינן, והודיעה על כך למתנגדים במכתב רשום. לשימוש חורג מתכנית מתאר ארצית או מחוזית יש לקבל את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

החוק קובע, כי היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש, והיתר לשימוש חורג מהיתר יכול להינתן לתקופה מוגבלת מראש.

בית המשפט קבע⁷, כדלהלן:

"גם בשלב מתן ההיתר, כאשר מתעורר חשד מבוסס בקרב מוסד התכנון הרלוונטי כי ההיתר המבוקש נועד לבנייה לצורך שימוש חורג מתכנית המתאר שבתוקף, והמבקש אינו מצהיר על שימוש כזה, רשאי המוסד התיכנוני ואף חייב לוודא כי היתר הבנייה יותאם לשימוש החוקי. אם יש צורך בכך, ישקול בין היתר אם יש מקום לאשר 'שימוש חורג' בדרך הקבועה בחוק... הקשר שבין אופי הבנייה ובין השימוש במבנים שהינו חלק מתכנית המתאר, חייב לקבל ביטוי גם בעת בחינת הבקשה להיתר ובעת מתן ההיתר עצמו... בחינת שאלת סוג השימוש במבנה שביחס אליו מבוקש היתר בנייה, בטרם מתן ההיתר, מהווה חלק מהותי מתפקידה של הוועדה המקומית [ההדגשה של משרד מבקר המדינה]. אם הוועדה תצטרך לבחון את שאלת השימוש רק בדיעבד, לאחר סיום הבניה, היא עלולה לעמוד בפני עובדות מוגמרות ואף בפני הסתמכות של צדדים שלישיים... ניתן לקבוע כי כאשר החליטה הוועדה לדחות את ההכרעה בחוקיות השימוש לשלב האכלוס נמנעה מלהפעיל את שיקול הדעת הנדרש ממנה... חששה של הוועדה בדבר שימוש שלא בהתאם לתכנית היה חשש מבוסס, על כן משעלה בוועדה הנושא האמור, היה עליה להתמודד עמו ולהכריע בשאלה שלפניה".

בפסק דין אחר (להלן פס"ד עמותת העצמאים⁸) קבע בית המשפט העליון כך:

7 ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - יזרעלים ואח'.

8 ע"מ 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז הדרום ואח', פ"ד נח (3) 199.

"הקמת מרכז מסחרי רחב מימדים והפעלתו בהסתמך על היתר לשימוש חורג, תוך עקיפת הכנתה של תכנית ובה פירוט סביר בנוגע לביצוע בניית המרכז המסחרי המיועד, אינה דרך ראויה, וזאת משני טעמים לפחות. ראשית, כעקרון, דרך זו הופכת את הדרישות הדקדקניות הקבועות בחוק להכנתה של תכנית לפלסטר. דרישות אלה כוללות הכנת תכנית, הפקדתה, פרסומה, הגשת התנגדויות לה, דיון והכרעה בהתנגדויות לה (ר' סימן ו' בפרק ג' לחוק). יפים לעניין זה דברי השופט ברנזון בבג"צ 235/76 בניני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בלוד, פ"ד לא (1) 579, עמ' 584 :

'הקלות היחסית בה אפשר להשיג [...] שימוש חורג, בהשוואה לעריכת שינוי תכנית לפי כל הדקדוקים והמצוות, קשה להלום אותה עם הצורך לקיים סדר תקין בעניין זה של תכנון ובניה שהוא כה חיוני וקובע את איכות החיים והסביבה".

"הדרישה להכנת תכנית לפי כל דקדוקי החוק מתעצמת בנסיבות בהן מוקם מרכז מסחרי, אשר עשויות להיות לו השפעות תכנוניות נרחבות. שנית, ככלל, בנייה והפעלה של מרכז מסחרי רחב היקף בדרך של שימוש חורג עלולות ליצור עובדות מוגברות בשטח, אשר תכולנה את ידי ועדות התכנון כבואן להכין תכנית לאזור. הקמת המרכז המסחרי, בדרך חריגה, עלולה להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון לאשר את התכנית העתידית התואמת את המרכז המסחרי שהוקם. נורמה זו אינה רצויה" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

שימוש חורג בקרקע חקלאית

בעניין קרקע חקלאית נקבע בחוק התכנון והבנייה, כי "לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה". בתוספת הראשונה לחוק נקבע: "תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים... הוועדה רשאית להכריז בהודעה ברשומות... כי קרקע פלוגנית תהא קרקע חקלאית לעניין חוק זה... 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".

בתוספת הראשונה נקבע כך :

"(א) לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבנייה 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 במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים.

(ג) שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הוועדה ואישור הוועדה המחוזית".

הוראות תכניות המתאר

במרחב התכנון המקומי של עיריית ראשון לציון יש קרקעות המיועדות לשימוש חקלאי. על החלקות החקלאיות שנבדקו (ראו - להלן) חלה תכנית מתאר מחוזית 21/3 (להלן - תמ"מ/21/3), שאושרה בנובמבר 2003. עוד חלה במרחב התכנון המקומי תכנית מתאר מקומית ראשון לציון רצ/1/1 שאושרה הוועדה המחוזית ב-1969.

תמ"מ/21/3

תמ"מ/21/3 כוללת שטחים המיועדים לאזור נופש מטרופוליני. בפרק העוסק באזור נופש מטרופוליני נקבע כי תוכן תכנית מתאר מקומית או תכנית מתאר מחוזית חלקית לאזור בשלמותו. הבנייה והפיתוח באזור נופש מטרופוליני יהיו על פי תכניות מפורטות שיוגשו על פי תכנית המתאר המקומית או העל פי תכנית המתאר המחוזית החלקית. "התכנית תייעד את מרבית השטח למטרות שטחים פתוחים ונופש בשטחים פתוחים ושירותים נילווים להם בלבד, בראייה אזורית". התכליות המותרות לפי תכנית זו באזור נופש מטרופוליני הן חקלאות, מתקני ספורט, אירוח והסעדה, מתקנים לבילוי בשעות הפנאי, סדנאות וירידי אמנות, שטחים פתוחים, מתקני תשתית, דרכים וחנויות.

בתמ"מ/21/3 נקבע כי באזור נופש מטרופוליני, שנקבעה לו התכלית "אירוח והסעדה", מותר השימוש לגני אירועים, בסייגים המנויים לעיל בדבר הכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מתאר מחוזית חלקית.

רצ/1/1

על פי תכנית מתאר מקומית רצ/1/1, השימושים המותרים באזור חקלאי הם "חקלאות, משתלות, גננות וחממות; רפתות ולולים במרחק 200 מטר מאזורי מגורים; מתקני השקיה, תיעול, ניקוז והספקת מים וביוב". גודלו המזערי של מגרש באזור זה יהיה 10,000 מ"ר לצורך הקמת "מבנים הקשורים בעיבוד הקרקע ללא מגורים".

מבנה י"ב

על שתי חלקות (להלן - המקרקעין) חלה תמ"מ/21/3; היא מייעדת את השטח לאזור נופש מטרופוליני. על פי תכנית רצ/1/1, השטח מיועד לשימוש חקלאי. המקרקעין הוכרזו, על פי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, כקרקע חקלאית. השטח הכולל של שתי החלקות הוא 18,805 מ"ר.

חברה א', ששכרה את החלקות מבעליהן, הגישה לוועדה המקומית בינואר 2000 בקשה להיתר בנייה להקמת מחסן חקלאי ששטחו כ-1,876 מ"ר ולגידור שתי החלקות.

בסעיף "ההערות לבקשה", שבו נרשמת תגובת הוועדה המקומית על הבקשה להיתר ועל התאמתה לתכניות לצורך דיון הוועדה בבקשה, ציינה מהנדסת הרישוי ש"המחסן מתוכנן בשתי חלקות שלא אוחדו... אין דרך גישה סטטוטורית למגרש... המחסן מתוכנן עם דלתות וחלונות מסביב והצורה החיצונית שלו לא מתאימה למחסן חקלאי... לא קיים אישור משרד החקלאות לתכנית... מצורף לבקשה [להיתר] הסכם בין בעל הקרקע למבקש [ההיתר], המאפשר לשוכר הקמה וניהול של עסק

עיריית ראשון לציון

לשירותי אירועים ואירוח". מהנדסת הרישוי המליצה לדחות את הבקשה להיתר, כיוון ש"התכנית לא תואמת את רצ/1/1 ואת דרישות החוק בקשר לשימוש בקרקע חקלאית", ומשום שאין דרך גישה למגרש.

התברר כי למרות חוות הדעת של מהנדסת הרישוי החליטה ועדת המשנה של הוועדה המקומית ב-24.2.00 לאשר את בקשת היום להקמת מחסן חקלאי, וב-30.6.00 נתנה הוועדה המקומית ליוזם היתר בנייה.

נמצא כי הערותיה של מהנדסת הרישוי שנרשמו בסעיף ההערות לבקשה נמחקו בעט, ובסעיף "המלצות מהנדס הוועדה" נרשם בפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה מ-24.2.00 "אין התנגדות". עוד נמצא כי ועדת המשנה התנתה את מתן ההיתר בתנאים שקבעה; לא נכלל בהם התנאי קבלת אישור משרד החקלאות, כדרוש בהיתר מסוג זה.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה נאמר שהיועצים המשפטיים, אדריכלית העיר ומהנדס העיר הסתייגו מההחלטה לתת את היתר הבנייה "הואיל ומדובר בשימוש בקרקע חקלאית ללא אישור משרד החקלאות".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שיש פסול בכך שנתנה היתר לבניית מבנה חקלאי, אף שלפי חוות הדעת של מהנדסת הרישוי, על פי החומר שנמצא בידה, התכוונה חברה א' להקים עסק לשירותי אירועים ואירוח, שאינו תואם את תכניות המתאר החלות על השטח, ובכך ליצור עובדה העלולה להפריע לתכנון העתידי. כאמור, בית המשפט קבע⁹, כי הקשר שבין אופי הבנייה ובין השימוש במבנים שהוא חלק מתכנית המתאר, חייב לקבל ביטוי גם בעת בחינת הבקשה להיתר ובעת מתן ההיתר עצמו.

ואמנם ב-29.3.01 דנה ועדת המשנה בבקשת חברה א' להיתר לשימוש חורג במבנה, ולפיה ישמש המבנה אולם שמחות במקום מחסן חקלאי, לתקופה של עשר שנים. כמו כן דנה הוועדה בבקשת החברה להיתר בנייה להוספת גלריה מבטון ששטחה 482 מ"ר. ועדת המשנה החליטה, כפי שגם המליץ מהנדס הוועדה, להמליץ לוועדה המחוזית לתת היתר בנייה והיתר לשימוש חורג.

אחד מחברי מועצת העירייה ערר על החלטת ועדת המשנה בנימוק שהיא נוגדת החלטה קודמת של הוועדה שלפיה לא יינתנו היתרי בנייה למי שאינו חקלאי. ב-19.4.01 החליטה הוועדה המקומית לדחות את הערר ולאשר את החלטת ועדת המשנה. עוד החליטה כי: "לדרישת יו"ר מליאת הוועדה לא תדון ועדת המשנה בהיתרים או בשימושים חורגים נוספים בקרקע חקלאית".

ב-16.10.01 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המחוזית לדחות את המלצת הוועדה המקומית לאשר את השימוש החורג במבנה ואת תוספות הבנייה, בין היתר, מהסיבות האלה:

"בקשה זו ממוקמת באזור נופש מטרופוליני, המבנה קיבל היתר בנייה כמבנה חקלאי, אך לא נבנה ככזה. המבנה שמבוקש בו שימוש חורג הינו מבנה איכותי, ללא מאפיינים של מבנה חקלאי (מבחינת חומרי גמר, מדרגות דקורטיביות, גובה, סדורים פנימיים וכד') על פניו נראה שנועד מלכתחילה למטרת גן אירועים. במידה והשימוש לגן אירועים לא יאושר - סביר כי לא ניתן לבצע בו שימוש חקלאי על פי ההיתר. אין דרך גישה סטוטורית למקום - הגישה הינה באמצעות דרך חקלאית. המגמה לאשר שימושים חורגים המשמשים לאולמות אירועים ו/או מסחר - פוגעת בתכנון כולל של כל חטיבת השטח -

9 ראו לעיל, פסק דין בלפוריה.

המיועד עפ"י תמ"מ/21/3 לאזור נופש מטרופוליני. הוועדה סבורה שאין מקום לקבוע עובדות בשטח שיסכלו ויעוותו תכנון כולל".

בשל סירוב הוועדה המחוזית לתת היתר לשימוש חורג, לא הועברה הבקשה לטיפול הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

הוועדה המקומית הגישה כתב אישום נגד חברה א' בגין ביצוע עבודות ללא היתר, ובהן בניית גלריה, ובנובמבר 2001 ציווה בית המשפט לעניינים מקומיים בראשון לציון להרוס את הגלריה ואסר את השימוש במקרקעין.

ביולי 2002 הגישה הוועדה המחוזית שני כתבי אישום בגין עבירות בנייה נוספות נגד חברה א' ומנהליה וגם נגד בעליהם של החלקות הסמוכות למתחם שבו בנתה חברה א' (חברה א' משתמשת גם בחלקות הסמוכות לצורך הקמת גן הארועים, ובהן קיים מבנה נוסף בשטח של 500 מ"ר שעל פי היתר בנייה מ-1997 יועד לשימוש חקלאי). בית המשפט גזר על חברה א' במסגרת הסדר טיעון, קנס בסך 250,000 ש"ח וצו שיפוטי האוסר על הנאשמים להשתמש או לבצע עבודות בנייה במקרקעין. כמו כן ניתן צו הריסה למבנים, לגדרות, לגלריה ולעבודות פיתוח שבוצעו, שהיה אמור להיכנס לתוקפו ביום 30.4.05.

נמצא כי למרות פסקי הדין שנתנו ולמרות שלא הוכנה תכנית מפורטת, המליצה באוקטובר 2004 הוועדה המקומית לוועדה המחוזית לאשר שימוש חורג לעשר שנים במבנה לגן אירועים.

לאור המספר הגדול של גני אירועים¹⁰ הפועלים בניגוד לחוק, החליטה הוועדה המחוזית כי לצד נקיטת צעדים נגד גני אירועים אלה, יש לגבש כללים מפורטים למיקומם הראוי של גני אירועים. במרס 2005 גיבשה הוועדה המחוזית "מסמך מדיניות" בנוגע לגני אירועים במחוז המרכז.

לעניין מיקום גני אירועים באזור שיעודו בתמ"מ/21/3 הוא "אזור נופש מטרופוליני" החליטה הוועדה המחוזית כי השימוש לגני אירועים מותר באזור נופש מטרופוליני - בכפוף להוראות תמ"מ/21/3 בנדון, לרבות הדרישה לעריכת תכנית כוללת לכל אזור הנופש המטרופוליני. הוועדה המחוזית הבהירה, כי בהיעדר תכנית כוללת, היא מתנגדת לאישור שימושים לא חקלאיים בדרום ראשון לציון, באזור המיועד לנופש מטרופוליני.

ביוני 2005 דנה הוועדה המחוזית בשנית בבקשת חברה א' לאשר שימוש חורג במבנה, והחליטה לדחות את בקשת הוועדה המקומית לאשר שימוש חורג לחברה א'. בין היתר, קבעה הוועדה המחוזית, כי "אופי הבקשה אינו תואם את הסביבה ומשנה אותה באופן המהווה ... סטייה ניכרת. זאת ועוד, הבקשה הינה לתקופה של כ-10 שנים המהווה, לדעת הוועדה [המחוזית] תקופה ארוכה יחסית, שלגביה סבורה הוועדה, כי אינה ראויה לשימוש זמני אלא שימוש קבוע המחייב תכנית". הוועדה המחוזית מתחה ביקורת על פעולות הוועדה המקומית וציינה שהיא "מצרה מאד על כך שהוועדה המקומית נתנה בעבר היתר למבנה הקיים שנועד כבר בבנייתו לאולם אירועים".

עוד קבעה הוועדה המחוזית ש"הבקשה הנדונה אינה תואמת את עקרונות התכנון של הוועדה [המחוזית] לגבי מיקומם של גני אירועים. בנוסף לא הבשיל התכנון של אזור הנופש המטרופוליני, ונראה כי השטח נשוא הבקשה אינו מתוכנן לפיתוח או לגני אירועים". הוועדה אף פנתה לגורמי הפיקוח העירוניים, כדי שיפעלו לאכיפת החוק במתחם, וליחידת הפיקוח המחוזית, כדי שתעדכן אותה בדבר ההליכים שיינקטו לשימוש החלטותיה.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מיום 7.8.05 מסרו העירייה והוועדה המקומית, כי החלו להכין תכנית כוללת לאזור.

10 ראו פרק על טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן, עמ' 1.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על דרך טיפולה במבנה שהוקם: הוועדה נתנה לחברה א' היתר בנייה למבנה חקלאי אף שמהנדסת הרישוי שהתנגדה למתן ההיתר קבעה שהמבנה ישמש ככל הנראה גן אירועים, ולא למטרה חקלאית. במתן היתר הבנייה בידיעה שהמבנה לא ישמש ככל הנראה למטרה שלה יועד על פי הבקשה, הביאה הוועדה המקומית ליצירת עובדות בשטח, העלולות, כדברי בית המשפט העליון¹¹, להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון ורשויות השלטון האחרות להתאים כל תכנית עתידית למבנה שהוקם. לחץ בלתי רצוי זה עלול לגדול עם מתן היתר לשימוש חורג במבנה. הוועדה המליצה ב-2004 על מתן היתר לשימוש חורג לעשר שנים בלא שהכנינה תכנית מתאר מקומית לאזור הנופש המטרופוליני כמתחייב מהוראות תמ"מ/21/3.

לבקשת צוות הביקורת, סייר מפקח הבנייה של הוועדה המקומית ב-9.5.05 בחלקות של חברה א' ובחלקות הסמוכות בהן היא עושה שימוש. בסיור הועלה, כי המבנים והגדר לא נהרסו, אף שהמועד האחרון לביצוע ההריסה, שקבע בית המשפט, היה 30.4.05.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הנאשמים הגישו בקשה נוספת לדחיית המועד האחרון לביצוע הצווים.

מבנה י"ג

חלקה 10 בגוש 3630 ששטחה כ-17,000 מ"ר מיועדת על פי תכנית מתאר מקומית רצ/1 לשטח חקלאי ועל פי תמ"מ/21/3 לאזור נופש מטרופוליני.

ב-13.8.98 דנה ועדת המשנה בשתי בקשות להיתר שהגישה חברה ב' לבנייה על החלקה: האחת, בקשה להקמת שני מבנים חקלאיים ששטחם 1,919 מ"ר ו-200 מ"ר והשנייה, בקשה לשימוש חורג במבנה ששטחו 200 מ"ר למשרדים ולניצול רוב שטח החלקה לחניון אוטובוסים. הוועדה דחתה את הבקשה להקמת המבנה ששטחו 1,919 מ"ר ואישרה את הקמת המבנה החקלאי ששטחו 200 מ"ר והחליטה להמליץ לוועדה המחוזית לאשר שימוש חורג במבנה זה למשרדים, ושימוש בחלקה לחניון לחמש שנים. ב-16.8.98 פנה יו"ר הוועדה החקלאית¹² של העירייה אל מהנדס הוועדה המקומית דאז וציין, כי הוועדה מתנגדת לאישור הבקשה כיוון "שהמבקשים אינם מוכרים כחקלאים. לא ידוע דבר על כוונת המבקשים לפתח או לקיים חקלאות בחלקה הנ"ל".

באוגוסט 2003 הגישה חברה ב' בקשה מחודשת לשימוש חורג במבנה ששטחו 200 מ"ר ולשימוש בחלקה כחניון אוטובוסים. ב-28.8.03 החליטה ועדת המשנה לדון בבקשה רק לאחר קבלת בקשה להיתר בנייה.

באוגוסט 2004 הודיעה הוועדה המקומית לחברה, כי "על פי החלטת ראש העירייה, בקשתכם לשינויים ולשימוש חורג תובא לדיון בוועדה לאחר דיון בתכנית מתאר עבור דרום העיר, בוועדה המקומית".

11 ראו לעיל, פסק דין עמותת העצמאים באילת.

12 בעירייה פועלת ועדה חקלאית, על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], שבין יתר תפקידיה וסמכויותיה, לייצג למועצת העירייה, בכל ענין חקלאי, הן ביזמתה והן לפי בקשת המועצה.

נמצא כי אף שלפי הנחיות תמ"מ/21/3, הכנתה של תכנית מתאר מקומית היא תנאי למתן היתר בנייה, החליטה ועדת המשנה ב-1.3.05 לחדש את החלטתה בדבר מתן היתר בנייה למבנה חקלאי של 200 מ"ר ולהמליץ לוועדה המחוזית לתת היתר לשימוש חורג במבנה ובחלקה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי המלצתה לתת היתר לשימוש חורג מנוגדת להוראות תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/21/3 שלפיהן הכנת תכנית מתאר מקומית היא תנאי למתן היתר בנייה, וגם מנוגדת להודעתה בעניין זה לחברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי בקשת חברה ב' לחידוש ההחלטה הוגשה בשל קידומה של הכנת תכנית המתאר המקומית, "ובכל מקרה הועברה להכרעת הוועדה המחוזית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין בהסברה כי הנושא הועבר להכרעת הוועדה המחוזית כדי להסיר ממנה את האחריות, בנושאים תכנוניים, וכי אין מקום להמלצתה על מתן היתר לשימוש חורג בניגוד להוראות תכנית מתאר מחוזית, בניגוד למסמך המדיניות של הוועדה המחוזית ואף בניגוד להודעה שהוועדה המקומית עצמה שלחה לחברה.

בנייה ללא היתר: ב-10.3.05, דהיינו כשבוע ימים אחרי דיון הוועדה המקומית בבקשה להיתר, סיר צוות ביקורת של משרד מבקר המדינה בחלקה שבה עוסקת הבקשה להיתר, עם מפקח הבנייה של הוועדה המקומית. בסיוור נמצא כי בוצעו בחלקה עבודות ללא היתר, הכוללות כבישת החלקה, גידורה והצבת שני קרוואנים. בעקבות הסיוור שלח מפקח הבנייה ב-24.3.05 התראה לחברה ב' בדבר העבודות שבוצעו ללא היתר בחלקה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על פיקוחה הלקוי, שאיפשר לחברה ב' לעשות בחלקה, ללא היתר עבודות הכוללות, את כבישת החלקה, פעולה המעידה על כוונה להשתמש בחלקה שלא למטרות חקלאיות אלא כחניון.

שימוש חורג באזורי תעשייה

מבנה י"ד

במרס 1995 אישרה הוועדה המחוזית את תכנית המתאר רצ/67/1 - מרכז מטרופוליני לתעשייה ושירותים הנדסיים דרום מערב ראשון לציון (הקרויה "מעוין שורק") המהווה שינוי לתכנית מתאר מקומית רצ/1/1. את התכנית יזמו הוועדה המקומית וממ"י, שהוא אחד מבעלי הקרקע שהתכנית חלה עליה. שטח הקרקע שהתכנית חלה עליה הוא כ-2,790 דונם, ובין יתר מטרותיה היו: שינוי הייעוד של קרקע חקלאית להקמת מרכז תעשייה מטרופוליני, ומסוף לתחבורה ציבורית.

עיריית ראשון לציון

ברשימת התכליות לאזור תעשייה, בתכנית רצ/67/1 נקבע בין היתר כי תותר הקמתם של מפעלי תעשייה, מבנים ושטחים לאחסנה וקירור ושירותים נלווים כגון משרדים לשימוש המפעלים בלבד.

בפרק העוסק במסוף לתחבורה ציבורית, נקבע, כי חלקה מסוימת ששטחה כ-9,000 מ"ר מיועדת למסוף אוטובוסים. באישור משרד התחבורה ניתן יהיה לכלול בתחום החלקה גם חניון לרכב פרטי ולמשאיות, אם יתברר בשלב הכנת הפרוגרמה¹³ כי נותר מקום פנוי. עוד נקבע בתכנית, כי יידרש אישור משרד התחבורה לפרוגרמה ולתכנית הבינוי של המסוף.

נמצא כי בעת הביקורת במאי 2005, טרם הוכנה הפרוגרמה לגבי החלקה.

בסמוך לחלקה שבבעלות המדינה המיועדת לשמש מסוף לתחבורה ציבורית נמצאת חלקה פרטית בבעלות חברה ג' ששטחה 11,836 מ"ר, והיא מיועדת לפי תכנית המתאר לתעשייה.

במאי 2004 פנה מנכ"ל חברה ג' (שהוא אחד משני הפולשים בניגוד לחוק לקרקע במתחם רחוב אליקום - ראו לעיל) אל ראש העירייה וציין כי "בהתאם לסיכום הפגישה, אנו מגישים בקשה להיתר בנייה עם שימוש מסחרי וכן בקשה להכשרת חניון בחלקה הגובלת [החלקה שבבעלות המדינה], אשר יוכשר על ידינו כחנייה פתוחה לציבור ללא תשלום".

ביוני 2004 כתב ראש העירייה למהנדסת העיר, כי סוכם עם חברה ג' "כי בחלקה הפרטית במעוין שורק תוגש בקשה להיתר בנייה לתעשייה ומסחר, כאשר שטח החניון במגרש הגובל בחלקה מצפון יוכשר ע"י היזמים וישמש חניון ציבורי פתוח. יש לקדם הנושא ברשויות הרישוי".

באוקטובר 2004 דנה ועדת המשנה בשלוש בקשות להיתר שהגישה חברה ג' והחליטה לאשרן:

1. הקמת מבנה לתעשייה בשטח של כ-5,000 מ"ר (כולל שטחי שירות) ובו 175 מקומות חנייה.
2. היתר לשימוש חורג במבנה מתעשייה למסחר לתקופה של עשר שנים.
3. בקשה לשימוש במגרש הסמוך כחניון ל-312 כלי רכב שישמש את באי המבנה המסחרי.

נמצא כי הבקשות אושרו אף שטרם הוכנה הפרוגרמה לחלקה שבבעלות המדינה, ואף שטרם הוברר, בשל כך, אם יותרו שטחים לחניון הפרטי כפי שנקבע, דנה ועדת המשנה בבקשת חברה ג', והחליטה לאשרה בכפוף ל"אישור משרד התחבורה ואשור ממ"י שאין לו כוונת לבנות מסוף לתחבורה ציבורית".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על דרך פעולתה: לאחר שיזמה תכנית להקמת אזור תעשייה מטרופוליני (ללא שימושים מסחריים) וקיבלה את אישור הוועדה המחוזית לכך, החליטה להתיר הקמת מבנה שיועד מלכתחילה לשימוש מסחרי בהיקף גדול, בדרך של התרת שימוש חורג. החלטת הוועדה הייתה בניגוד לקביעת בית המשפט העליון¹⁴ כי חשיבותה של הכנת תכנית לפי כל דקדוקי החוק מתעצמת כשמדובר במרכז מסחרי, שעשויות להיות לו השפעות תכנוניות נרחבות, וכי בנייה והפעלה של מרכז מסחרי רחב היקף בדרך של שימוש חורג עלולות לכבול את ידי רשויות התכנון.

13 לעתים, בתקנון של תכנית מתאר נכללת דרישה להכנת פרוגרמה, לפני מתן היתרי בנייה, כדי לקבוע ביתר פירוט, את אופן מימוש הוראותיה של התכנית. בתכנית המתאר לאזור התעשייה המטרופוליני רצ/67/1 צוין כי תוכן פרוגרמה עבור החלקה המיועדת לשמש מסוף לתחבורה ציבורית.

14 ראו לעיל, פסק דין עמותת העצמאים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי היה עליה לדון בבקשה לאחר הכנת פרוגרמה לחלקה, וכי באשרה את הקמת המבנה המסחרי והשימוש החורג בו, תוך מתן פתרונות חנייה במגרש חנייה שנועד לשימוש ציבורי, היא העמידה את משרד התחבורה וממ"י - בפני עובדה מוגמרת, העלולה למנוע מהם לקבל את ההחלטה המיטבית לגבי השימוש בחלקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 25.9.05 מסר משרד התחבורה כי כל הבקשות שתוארו לעיל אינן מוכרות לו, וכי לא הוגשה לו פרוגרמה בהתאם לתכנית רצ/1/67. בנוגע לבקשה לשימוש חורג למסחר מסר משרד התחבורה, כי צומת "עין הקורא" הוא צומת גישה יחידה למתחם "מעוין שורק", וכי הצומת כבר הגיע ל"רוויה" מבחינת כמות כלי הרכב העוברים בו. לדעת משרד התחבורה אין לאשר את הבקשה לשימוש חורג כל עוד לא נעשתה בדיקה תחבורתית שתביא בחשבון את כל זכויות הבנייה המאושרות, שיש בהן כדי להשפיע על התנועה בצומת זה.

מבנה ט"ו

ב-1996 אישרה הוועדה המחוזית תכנית שינוי לתכנית מתאר רצ/15/1 ב (להלן - התכנית), שאחת ממטרותיה הייתה לקבוע את ייעודי הקרקע והשימושים המותרים בה כגון: תעשייה, מלאכה ואזורים מסחריים. בנוגע למפעלי תעשייה או עסקים מסחריים קיימים, שיש בהם שימוש חורג, קבעה התכנית, כי תיקבע להם בהמשך, תקופת מקסימום לחריגה בהתאם לסעיף 178 לחוק התכנון והבנייה, שבסיומה ייאסר עליהם להמשיך ולפעול בשימוש חורג.

חברה ד' היא בעלת הזכויות בשתי חלקות ששטחן הכולל 19,202 מ"ר, ועל פי התכנית, ייעודן לתעשייה. בתכנית פורטו השימושים המותרים בקרקע המיועדים לתעשייה, ובהם, בין היתר: בתי חרושת, בתי קירור, שטחים ומבנים לאחסנה, מסעדות, מוסכים, בתי מלאכה, בתי אריזה ועוד.

בספטמבר 2003 אישרה רשות הרישוי של הוועדה המקומית את בקשת חברה ד' לקבלת היתר בנייה (שלב א') הכולל הריסת מבנים, הקמת מבנים זמניים, ביצוע עבודות עפר ובניית גדרות זמניות ויסודות עבור מבנה תעשייה. ב-29.1.04 נתנה הוועדה לחברה את היתר הבנייה המבוקש.

ב-24.11.03 דנה רשות הרישוי בבקשת חברה ד' להקמת מבנה תעשייה הכולל קומת קרקע ששטחה העיקרי 7,701 מ"ר ועוד כ-3,200 מ"ר שטחי שירות. ב-22.2.05 נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה לחברה ד'.

ביוני 2004 פרסמה העירייה בעיתון הודעה לפי חוק התכנון והבנייה, כי לוועדה הוגשה בקשה למתן היתר, לשימוש חורג במבנה ל-25 שנה למסחר, וכי המעוניינים בכך מוזמנים להגיש התנגדויות. באוגוסט 2004 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המקומית לאשר את השימוש החורג לתקופה המבוקשת. ב-30.11.04 נתנה הוועדה המקומית היתר לשימוש חורג לחברה ד'.

יש לציין, כי כבר בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 6.6.05 לגבי הבקשה לשימוש חורג לתקופה של עשר שנים שהגישה חברה א' (ראו לעיל), היא קבעה, בין היתר: "הבקשה הינה לתקופה של כ-10 שנים המהווה, לדעת הוועדה [המחוזית], תקופה ארוכה יחסית, שלגביה סבורה הוועדה כי אינה ראויה לשימוש זמני אלא שימוש קבוע המחייב תכנית".

מפרוטוקול ישיבה מיום 4.8.03 בהשתתפות נציגי העירייה והוועדה המקומית, חברה ד' וחברה ה' (שחברה ד' התקשרה עמה לצורך הפעלת המרכז המסחרי) עולה כי העירייה ידעה כי מטרת חברה ד' הייתה להקים מבנה מסחרי בדרך של קבלת היתר לשימוש חורג. בישיבה נאמר כי "השימוש

עיריית ראשון לציון

הנוכחי הוא לתעשייה והיזום מבקש להקים מבנה [לשימוש כלבון]. לשם כך, יתבקש שימוש חורג, ובמקביל יפעל היזום לאשר תב"ע [תכנית בנין עיר] נקודתית".

בסיכום דיון מיום 24.8.03 בהשתתפות ראש העירייה, נציגי מינהל ההנדסה בעירייה ונציגי חברה ד', החליט ראש העירייה כי תוגש בקשה להיתר בנייה על פי תכנית המתאר, לתעשייה, ובקשה להיתר לשימוש חורג תוגש בשלב מאוחר יותר.

ב-1.3.05 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד תכנית בגין החלקות שבהם עוסקת הבקשה "לשינוי יעוד מאזור תעשייה לאזור מסחרי וזאת במקום השימוש החורג הקיים היום [לבנין של חברה ה']".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על הפסול בדרך הפעולה שנקטה: הוועדה נתנה היתר בנייה למבנה תעשייתי בידיעה שהכוונה הייתה להקים מרכז מסחרי. הוועדה אישרה את הקמת המרכז המסחרי לפני שינוי תכנית מתאר, למרות היקפו הגדול, בדרך של שימוש חורג, לתקופה חריגה מהמקובל של 25 שנה, דבר היוצר עובדות בשטח, ועלול, כדברי בית המשפט העליון, להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון ורשויות השלטון האחרות לאשר את התכנית העתידית התואמת את המרכז המסחרי שהוקם. על הוועדה היה לדרוש מחברה ד' לפעול בדרך של שינוי תכנית המתאר ולהימנע מקביעת עובדות בשטח בדרך של מתן היתר לשימוש חורג.



הביקורת העלתה ממצאים רבים שמהם עולה כי תפקוד הוועדה המקומית לקוי.

על הוועדה המקומית להביא לפני חבריה את כל המידע הדרוש לקבלת החלטות. לצורך קבלת חוות דעת בנושאים המחייבים פרשנות תכנונית על הוועדה לקבל חוות דעת מיחידת התכנון, ומיועציה המשפטיים. על הוועדה לתת מידע זהה לכל היזמים שמבקשים ממנה מידע כדי שלא להפר את עקרון השוויון והתחרות ההוגנת.

יש לראות בחומרה את העובדה שנבחרו ציבור החברים בוועדות העוסקות ברישוי, תכנון ופיקוח על הבנייה, שבמסגרת תפקידם הם אמונים על קיום הוראות החוק, עשו פעולות שהן עבירות לכאורה על חוק התכנון והבנייה, חלקן חמורות, והוועדה לא נקטה באמצעים נגדם. בדרך פעולתה זו פגעה העירייה בעקרון השוויון עליו היא מופקדת. על הוועדה לקיים פיקוח יעיל גם בקרב חברי מועצה, בכירים ומקורביהם. אין לקבל את טענת הוועדה, כי חלק מהעבירות לכאורה בוצעו לפני שנים רבות ולכן חלה עליהן התיישנות: גם אם עבירת בנייה בוצעה לפני שנים והתיישנה, השימוש במבנה שנבנה בניגוד לחוק הוא עבירה נמשכת שניתן להעמיד בגינה לדין גם היום.

על העירייה והוועדה היה לאתר ולפעול כנגד עבירת בנייה לכאורה בהיקף נרחב, שכללה הקמת גדר ופלישה לשטח של כ-4.5 דונם עוד לפני כ-15 שנה ושהשימוש בשטח זה אותר רק על ידי משרד מבקר המדינה. על העירייה והוועדה המקומית היה להימנע מלהטיל על היועץ המשפטי לטפל בתכנית מתאר רחבת היקף, שחלה על השטח האמור, משום שקרובי משפחתו פלשו לשטח.

על הוועדה המקומית להימנע מלאשר, ולהמליץ לוועדה המחוזית, על היתרים לשימוש חורג, לגבי בנייה רחבת היקף ולתקופות ארוכות, אשר יש בהן לקבוע עובדות בשטח ובכך להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון. על הוועדה לפעול לפי הוראות תכנית המתאר המחוזית ולפי מסמך המדיניות של הוועדה המחוזית שלפיהם תוכן תכנית לפני מתן היתר לשימוש חורג.